USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

FONDOS DE AGUA

GUÍA Y HERRAMIENTA PRÁCTICA PARA CREAR UN FONDO DE AGUA

Lecciones Aprendidas y Experiencias en el Ecuador

USAID | ECUADOR
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

GUÍA Y HERRAMIENTA PRÁCTICA PARA CREAR UN FONDO DE AGUA

Lecciones Aprendidas y Experiencias en el Ecuador

Julio 2014

Las expresiones aquí manifestadas pertenecen al autor o autores y no reflejan, necesariamente, el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

CREDITOS

Autoras:
Lorena Coronel T.
Paola Zavala C.

Colaboradores técnicos:
Pablo Lloret
María Belén Noroña

Edición de textos:
Sofía Villalba

Fotografías:
FONAG
Murray Cooper
Jaime Umaquinga
Lorena Coronel
Emilia Lloret
Paola Zavala

Diseño, diagramación e impresión:

imprimax
IMPRESIÓN EXACTA

Quito, Ecuador
Julio 2014

Derecho de Autor No.: 045209
ISBN: 978-9942-20-681-7

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente:
Coronel L., Zavala P., "Guía y Herramienta Práctica para crear un Fondo de Agua: Lecciones Aprendidas y Experiencias en el Ecuador", USAID, Quito, Ecuador, 2014.

Esta "Guía y Herramienta Práctica para Crear un Fondo de Agua" fue posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), conforme a los términos del Contrato No. AID-518-O-13-00012.

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración de un amplio número de interesados en la gestión de los recursos hídricos y en especial de los Fondos de Agua.

Un agradecimiento especial para Pablo Lloret, María Belén Noroña y Sofía Villalba por su colaboración técnica. Adicionalmente, queremos agradecer a los equipos técnicos de los Fondos de Agua en el Ecuador, de manera especial a Carlos Cabrera, Eduardo Rengel, Wilson Guzmán, Silvia Benítez, Marta Echavarría, Marlene Barba, Oscar Rojas, Jimmy Fernández, Francisco Gordillo y a los participantes de los eventos de capacitación que contribuyeron en la validación de las herramientas para Fondos de Agua.

También un particular agradecimiento a Donald McCubbin y a Heather Huppe por su apoyo en este proceso de sistematización y por sus constantes aportes.

ACRONIMOS

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CELEC:	Corporación Eléctrica del Ecuador
CESA:	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CFN:	Corporación Financiera Nacional
CI:	Conservación Internacional
COSUDE:	Cooperación Suiza para el Desarrollo
DMQ:	Distrito Metropolitano de Quito
EMAPA:	Empresa Municipal de Agua de Ambato
EMAPAL:	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Azogues
EPMAPS:	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
ETAPA:	Empresa Municipal de telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento
FAN:	Fondo Ambiental Nacional
FMPLPT:	Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua
FONAG:	Fondo para la Protección del Agua de Quito
FONAPA:	Fondo de Agua para la Cuenca del Río Paute
FONES:	Fondo para la Protección del Agua de Espíndola
FOPAR:	Fondo para la Protección del Agua de la sub-cuenca del Río Chambo en Riobamba
FORAGUA:	Fondo Regional del Agua
GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado
GIZ:	Cooperación Técnica Alemana/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INTERJUNTAS:	Federación de Organizaciones de Usuarios de Agua de la Provincia de Chimborazo
IRD:	Instituto Francés para la Investigación y el Desarrollo
MDMQ:	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MEA:	Evaluación de los ecosistemas del Milenio
ONG:	Organización no gubernamental
PEA:	Programa de Educación Ambiental
PROCUENCAS:	Fondo para la Protección de Cuencas en Zamora
TNC:	The Nature Conservancy
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWC:	Consejo Mundial del Agua

INDICE

PRESENTACION	
INTRODUCCION	
CAPITULO I: LA EXPERIENCIA EN ECUADOR	**1**
Trayectoria de los Fondos de Agua	**1**
CAPITULO II: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA	**15**
Elementos básicos de un Fondo de Agua	**17**
Fases para poner en marcha un Fondo de Agua	**20**
CAPITULO III: FASE DE NEGOCIACIÓN	**23**
Análisis y criterios de factibilidad	**23**
Análisis de los actores	**25**
Fuentes de financiamiento	**28**
Área de acción del Fondo	**30**
La Negociación	**32**
CAPITULO IV: FASE DE CONSTITUCIÓN	**43**
Fuentes de financiamiento del fondo	**44**
Opciones Financieras y Legales-Ventajas y Desventajas	**45**
CAPITULO V: FASE DE IMPLEMENTACIÓN	**53**
Líneas de Acción y Plan Estratégico	**53**
Tipos de Implementación	**54**
Capacidad Técnica Mínima	**56**
Líneas generales de acción	**56**

CAPITULO VI: SOSTENIBILIDAD DE LOS FONDOS DE AGUA 65

Financiero 66

Institucional 71

Rendición de cuentas 76

CAPITULO VII: FACTORES DE ÉXITO–LECCIONES APRENDIDAS 81

CAPITULO VIII: PLATAFORMA PROACQUA 89

Herramienta práctica para crear y fortalecer un fondo de agua 91

Herramienta Evaluación de Capacidades Organizacionales OCA 93

Herramienta de análisis financiero para fondos de agua 95

REFERENCIAS 99

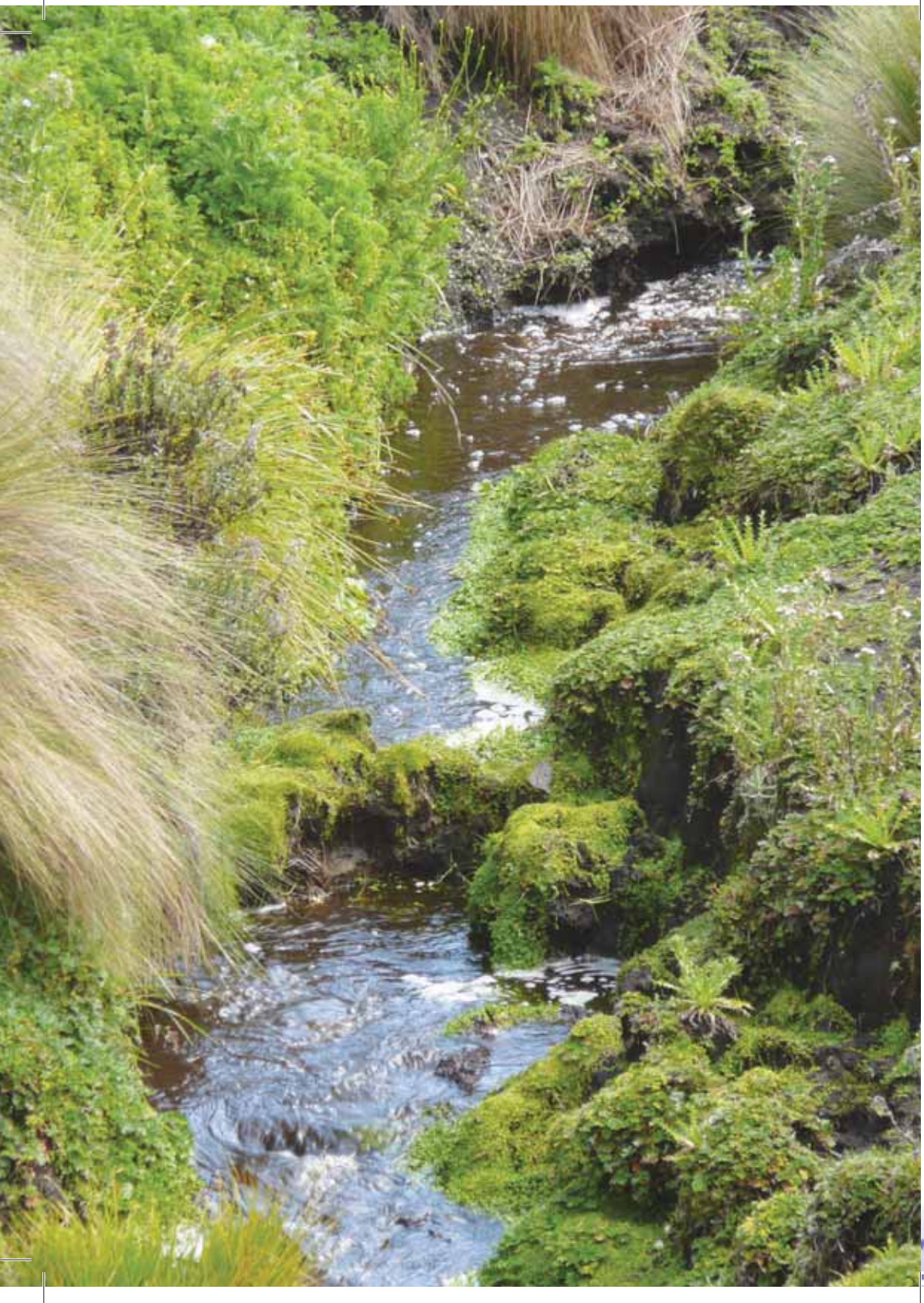
TABLAS Y GRAFICOS

TABLAS

Tabla No. 1 Fondos de Agua en el Ecuador
Tabla No. 2 Fuentes de financiamiento
Tabla No. 3 Ventajas y desventajas de las figuras para administrar los recursos financieros

GRAFICOS

Gráfico No. 1 Estructura general de un Fondo de Agua
Gráfico No. 2 Elementos básicos de un Fondo de Agua
Gráfico No. 3 Relación entre actores en un Fondo de Agua
Gráfico No. 4 Estructura de toma de decisiones
Gráfico No. 5 Personal necesario para un Fondo ejecutor
Gráfico No. 6 Personal necesario para un Fondo financiador
Gráfico No. 7 Esquema del Modelo adaptativo
Gráfico No. 8 Esquema de funcionamiento de un Fondo de Agua
Gráfico No. 9 Esquema del portal ProAcqua
Gráfico No.10 Esquema de funcionamiento–herramienta de Fondos de Agua
Gráfico No.11 Ejemplo de resultado de la herramienta OCA para organizaciones



PRESENTACION

El agua es un recurso vital para la vida en la Tierra. A pesar de esto, casi 800 millones de personas alrededor del mundo carecen de acceso a agua limpia y cada año, aproximadamente dos millones de niños mueren debido a enfermedades diarreicas por ingerir agua de mala calidad. Adicionalmente, las fuentes de suministro de agua están amenazadas por el uso inadecuado, el crecimiento de la población, el insuficiente financiamiento para su gestión y los efectos del cambio climático. Todo esto pone bajo gran presión los recursos hídricos globales. El manejo eficiente del agua y el acceso a este recurso es un reto creciente y cada vez más competitivo tanto a nivel global como a nivel local.

La relación entre las fuentes de agua y la conservación de sus hábitats naturales es cada vez más evidente, por lo que apoyar el cuidado y conservación de estos ecosistemas es una prioridad. Institucionalmente, la gestión del agua enfrenta una situación compleja de múltiples organizaciones rectoras con puntos de vista y necesidades divergentes, limitadas plataformas participativas que permitan aunar esfuerzos y una insuficiente falta de controles.

A pesar de los numerosos esfuerzos para proteger las cuencas hidrográficas o establecer proyectos que promuevan una gestión integrada del recurso, son pocos los programas que han logrado un vínculo directo entre las áreas naturales en donde se originan las fuentes de agua y su población. Fortalecer la relación entre los usuarios de agua y la conservación de estos hábitats naturales, representa una situación "ganar–ganar", protege los recursos hídricos y la biodiversidad y mejora la calidad de vida de los pobladores locales.

Por varios años, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha apoyado a nivel global iniciativas locales para el adecuado manejo de los recursos hídricos mejorando el mantenimiento de los ecosistemas y fortaleciendo la gobernanza del agua. Estos esfuerzos se han enfocado en conservar las fuentes

de agua y sus ecosistemas asociados como fundamento para el desarrollo sustentable.

América Latina y específicamente Ecuador, ha sido un modelo para promover esta evidente relación entre las áreas naturales y la conservación del agua. USAID/Ecuador ha apoyado, desde los años noventa, la creación y el establecimiento de Fondos de Agua como una herramienta financiera y una plataforma para la gestión y conservación del recurso hídrico. Los Fondos de Agua surgen como una alternativa para garantizar la existencia de recursos financieros, crecientes y a largo plazo que permitan desarrollar actividades para la protección y el mantenimiento de ecosistemas en relación a la provisión de agua. Los Fondos han logrado reunir a distintos actores con un fin común y se han convertido en un mecanismo exitoso digno de réplica.

Por supuesto, no se podría hablar de este modelo sin mencionar el éxito del Fondo para la Protección del Agua de Quito (FONAG) creado en el año 2000. Siendo un fondo patrimonial con una vida útil de 80 años, FONAG se financia con el aporte del 2% de la factura de consumo de agua potable de los usuarios del Distrito Metropolitano de Quito. Inició con un capital semilla de $21.000 y se ha convertido en un fondo fiduciario con una capitalización de más de $12 millones. Los réditos económicos se invierten en programas para proteger las fuentes que proveen de agua a la capital del Ecuador. El mecanismo ha dado tan buenos resultados que en la última década se han replicado y se han creado por lo menos diez Fondos de Agua en el Ecuador y en otros países de Latinoamérica.

El apoyo de USAID al FONAG ha sido constante, inició con las primeras ideas para crearlo hasta convertirlo en un socio estratégico. El liderazgo técnico del FONAG ha permitido canalizar la cooperación de USAID en la consolidación y fortalecimiento de seis Fondos de Agua en distintas regiones del Ecuador.

Transcurridos catorce años de la creación del FONAG y con la experiencia de haber apoyado a otros Fondos de Agua en el país, USAID consideró importante sistematizar y analizar los factores que han sido claves para la creación de este mecanismo. Esta guía se

basa en la experiencia de los Fondos de Agua en Ecuador y muestra las distintas fases y requisitos para crear un Fondo. Enfatiza los pasos para consolidarlo y obtener sostenibilidad financiera, institucional, política y social, en base a las lecciones aprendidas a lo largo de estos años.

Con el fin de continuar aportando a los esfuerzos locales para un mejor manejo y gestión de los recursos hídricos y la biodiversidad, USAID pone a disposición este documento como una guía en el proceso para la creación de un Fondo de Agua. USAID seguirá aprendiendo y acompañando iniciativas para la conservación del agua y el fortalecimiento local.

Christopher M. Cushing
Director
USAID/Ecuador

INTRODUCCION

La importancia de los ecosistemas para producir bienes y servicios que contribuyan al bienestar de los seres humanos, es cada vez más evidente. Las fuertes alteraciones, ligadas al desarrollo y al cambio climático, han transformado los ecosistemas más rápidamente que en ninguna otra época. Existe el desafío latente de evitar y revertir la degradación de los ecosistemas y a su vez satisfacer las crecientes necesidades de los seres humanos (MEA 2005).

El agua es uno de los recursos más frágiles. En las últimas décadas la inversión pública y privada poco se ha concentrado en la conservación y la protección de las fuentes de agua y en su destino final. La inversión en el tratamiento de aguas residuales ha sido mínima; en Latinoamérica se estima que un 33% de la población rural carece den servicios básicos de saneamiento (Banco Mundial 2013).

La distribución del agua en América Latina no es homogénea y se presentan condiciones de escasez en las áreas densamente pobladas y en zonas con particularidades climáticas (Aquasat 2008). Cerca del 15% de su población no tiene abastecimiento de agua, un 21% carece de servicios de saneamiento y solamente el 66% tiene acceso a sistemas de saneamiento conectados a la red de alcantarillado (OPS/OMS 2001). Sin embargo, el mayor uso del agua se realiza en las zonas rurales donde más del 70% de agua se destina a la agricultura. La contaminación es otro problema que afecta a los recursos hídricos. Se estima que entre el 40% y 50% del agua utilizada proviene de acuíferos, los cuales combinados con actividades mineras y agrícolas, enfrentan una contaminación constante. Además, la falta de tratamiento de aguas residuales incrementa el riesgo de daños ecológicos a largo plazo (WWC 2004).

Por lo expuesto, es importante considerar las tendencias mundiales que podrían afectar a este recurso, así como por ejemplo el incremento en los cultivos para la producción de biocombustibles de primera generación, el crecimiento urbano que requiere de grandes cantidades de recursos para cubrir sus necesidades, el alza en la demanda de carne y granos por parte de países como China e India que es suplida en gran parte por Latinoamérica, entre otros.

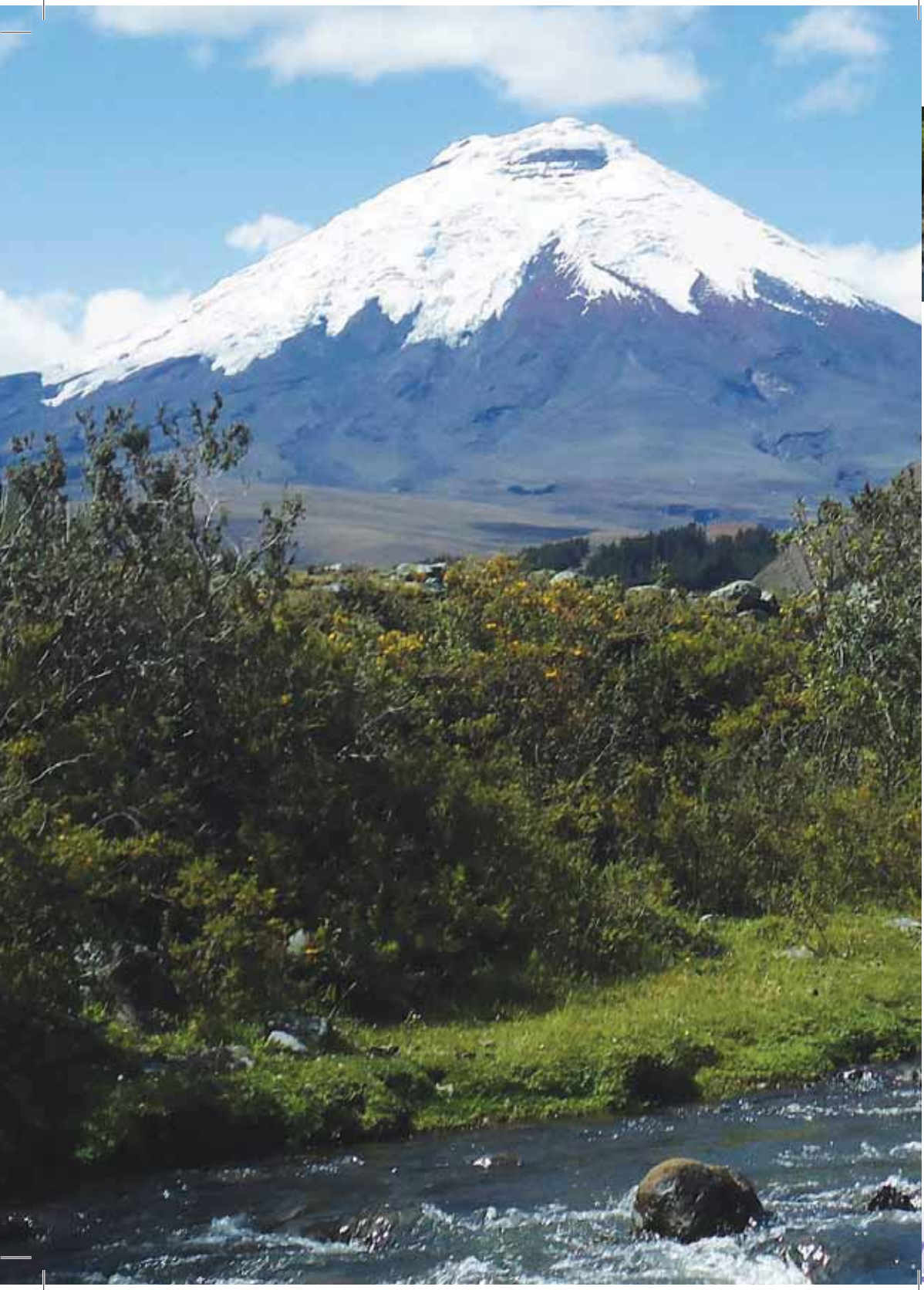
El caso de Ecuador no es muy distinto. A pesar de ser un país rico en recursos hídricos, presenta un serio problema de distribución natural. Es así como en la vertiente del Pacífico se encuentra el 87% de la población y se distribuye el 11.5% del caudal; mientras que la vertiente amazónica se distribuye el 89.5% del caudal y solo alberga al 13% de la población. Esto sumado a serios problemas de contaminación, como por ejemplo el tratamiento de aguas residuales, ya que apenas el 8% es tratado (SENAGUA 2012), hace que la situación de los recursos hídricos sea crítica y requiera especial atención.

Varios mecanismos se han aplicado para la conservación de los bienes y servicios que generan los ecosistemas–y particularmente del agua. Por un lado están los mecanismos de comando y control, que consisten en la aplicación de leyes que norman y regulan el uso de los recursos y por otro lado, están los mecanismos de mercado los cuales buscan modificar la rentabilidad de las diferentes opciones de los oferentes y de los demandantes, como son los impuestos y las subvenciones (Campos et al 2006). Con el tiempo se han creado mecanismos innovadores como el pago por servicios ecosistémicos, que consisten en darle un valor económico a las externalidades positivas, es decir, a los efectos positivos que la naturaleza tiene en el bienestar de las personas–que por lo general no son tomadas en cuenta–y permiten que la conservación y el uso sustentable sean una opción para los propietarios. También surgieron mecanismos financieros como los Fondos Ambientales que facilitan la implementación de las políticas y acciones de conservación complementando las acciones gubernamentales y fomentando la participación de distintos actores.

Los Fondos de Agua se enmarcan dentro de los mecanismos innovadores para la protección del agua y conservación de la biodiversidad. Surgen como una alternativa para garantizar la existencia de recursos financieros crecientes–a largo plazo–para la protección y mantenimiento de los recursos hídricos y los ecosistemas que los proveen. Se crean bajo la premisa de que con el tiempo se tendrá un mejor conocimiento de la situación de los recursos hídricos y por lo tanto mejorará la manera de invertir los recursos financieros del fondo. Se potencia el principio de la corresponsabilidad y la posibilidad de reunir a distintos usuarios con un fin común; esto ha hecho que

sea un mecanismo exitoso y con alta probabilidad de ser replicado.

El presente documento es el resultado de un proceso de entrevistas a actores clave, análisis de información, reuniones de validación y visitas a los Fondos de Agua en el Ecuador. Este proceso y la experiencia de trabajo de más de una década permitieron definir las distintas fases necesarias para crear y consolidar un Fondo de Agua así como identificar las características de cada una de ellas. El documento pone énfasis en la experiencia del FONAG apoyando la creación y fortalecimiento de otros Fondos de Agua en el país, bajo el convenio con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desde el 2007 hasta enero de 2014.



CAPITULO I
LA EXPERIENCIA EN ECUADOR

Trayectoria de los Fondos de Agua

Las intervenciones para la conservación y manejo de los recursos naturales por lo general han sido a corto y mediano plazo con actividades puntuales. Al mismo tiempo, los avances científicos no siempre han venido acompañados por la disponibilidad de recursos financieros para su implementación. Es así como los Fondos de Agua surgen de la necesidad de garantizar recursos económicos continuos y a largo plazo para financiar actividades que promuevan la conservación y garanticen la provisión de bienes y servicios generados por los ecosistemas. El agua responde a la particularidad de ser un recurso con una problemática generalizada, ya sea por su abundancia o escasez, lo cual crea un escenario idóneo para juntar a diversos actores para su cuidado.

La estrecha relación que existe entre la protección de los ecosistemas, la disponibilidad y la calidad del agua, no siempre es evidente. En el Ecuador, las áreas naturales son la fuente principal del recurso hídrico; por ejemplo en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), al menos siete de cada diez vasos de agua para consumo humano provienen de las áreas protegidas que a su vez se encuentran fuera de sus límites geo–políticos (FONAG 2010). Es así como nace la idea de crear un mecanismo financiero de largo plazo que permita asegurar recursos económicos y genere fondos para invertir en el mantenimiento y conservación de las fuentes de agua. Al mismo tiempo, busca que distintos actores (públicos, privados, mixtos) enmarcados en una problemática común, aporten al mismo fin.

El FONAG fue el pionero en este tipo de mecanismo financiero para la generación de recursos para la conservación del agua en Ecuador. Luego de varios años de negociación se constituyó en Quito, en enero

de 2000. El Fondo puede recibir aportaciones de fuentes públicas, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales se canalizan a través de un fideicomiso mercantil creado para un período de 80 años. El fideicomiso en el Ecuador se estableció legalmente a través de un contrato de constitución amparado en la Ley de Mercado de Valores[1] (1999) como un fondo patrimonial de dotación creciente en el cual un gerente de finanzas independiente, invierte el capital y solamente los réditos de las inversiones del mismo son utilizados para llevar a cabo acciones concretas. Estas acciones son definidas por los constituyentes del fondo, con lo que se asegura la disponibilidad de recursos en el futuro. Este contrato establece los términos y condiciones del Fondo, la estructura y los fines de los recursos (Lloret 2005).

Con la participación de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, (EPMAPS) y The Nature Conservancy (TNC) como constituyentes fundadores, se consolidó el fideicomiso con un capital inicial de $21.000. A la iniciativa se adhirieron la Empresa Eléctrica Quito (EEQ) (2001), la Cervecería Nacional (2003), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) (2005) y Tesalia Springs Co. (2007). Posteriormente, COSUDE cedió sus derechos de participación al Consorcio CAMAREN, al retirarse del país en el año 2010.

USAID fue un cooperante externo que apoyó técnica y financieramente la creación del FONAG, desde cuando se esbozaban las primeras ideas de lo que se convertiría en el primer Fondo de Agua hasta la implementación de actividades. Es así como en la segunda mitad de la década de los noventa USAID financió acciones de cabildeo para lograr la conformación de un fondo dedicado al cuidado y preservación del agua para Quito, a través de The Nature Conservancy (TNC), logrando así su creación en el año 2000. Posteriormente USAID apoyó de manera directa al FONAG desde el año 2007 en el fortalecimiento de la capacidad institucionalidad y técnica del FONAG y al mismo tiempo con el objetivo de creación y fortalecer mecanismos similares en otras cuencas del Ecuador.

[1]http://www.bolsadequito.info/normativa/normativa-del-mercado-de-valores/ley-de-mercado-de-valores/

La mayor parte del presupuesto del FONAG se fundamenta en la Ordenanza Municipal 213[2], emitida el 2 marzo de 2007, en la que se determinó que la EPMAPS aporte el 1% del valor recaudado mensualmente por los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Quito; porcentaje que se incrementaría en un 0.25% anual durante cuatro años hasta llegar a un 2%.

Además de contar con el rendimiento del fideicomiso, FONAG ha contado con los aportes de donantes y aliados que financiaron hasta el 80% de actividades. Estos donantes han sido: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID, la Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit–GIZ), el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), el Instituto Francés para la Investigación y el Desarrollo (IRD), entre otros.

[2]http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/

El Fondo tiene la misión de rehabilitar, cuidar y proteger las cuencas hídricas de donde se abastece de agua el DMQ y su entorno. Es importante mencionar que más del 90% de las fuentes se encuentran fuera del DMQ e incluso fuera de la Provincia de Pichincha. Su objetivo es liderar procesos y consensos a través del diálogo, la toma adecuada de decisiones, el fortalecimiento a la investigación y el uso de la tecnología apropiada para lograr la gestión integrada de los recursos hídricos, en donde la participación activa, responsable y solidaria conlleve al manejo sustentable y sostenible del agua (FONAG 2006).

El Fondo es un mecanismo facilitador y de acompañamiento, que fomenta el fortalecimiento de instituciones locales para el cuidado del agua. A pesar del corto tiempo de funcionamiento, FONAG ya es considerado como un actor importante en la gestión de los recursos hídricos, participando activamente como un promotor en el Consejo de Cuenca del Guayllabamba.

Inicialmente el FONAG fue concebido para generar recursos que se inviertan mediante la convocatoria a distintas instituciones para la ejecución de proyectos. La figura no tuvo los resultados esperados, con lo cual se convirtió en implementador de actividades de sus proyectos y programas permanentes.

FONAG, en sus catorce años de existencia, estableció los siguientes programas: (a) Recuperación de la cobertura vegetal, (b) Capacitación, (c) Comunicación, (d) Programa de educación "Guardianes del Agua", (e) Vigilancia y monitoreo de áreas protegidas y (f) Gestión del agua (FONAG 2006). FONAG destina el 20% de los recursos al cofinanciamiento de diversos proyectos y el 80% a la ejecución de programas permanentes[3].

Esta experiencia ha traspasado las fronteras y el modelo se ha replicado también en otros países de la región andina como Colombia (Fondo de Bogotá y Fondo de Cali) y Perú (Fondo de Lima) (FONAG 2010). El reto actual es crear fondos sostenibles, que perduren en el tiempo.

Ecuador fue el pionero en la creación y consolidación del primer Fondo de Agua. A partir del 2007 y con el apoyo de USAID, el FONAG dio asistencia técnica e impulsó la réplica del modelo en el Ecuador, con lo que se logró apoyar seis iniciativas de Fondos de Agua[4].

- Fondo para la Protección de la Cuenca del Río Paute (FONAPA)
- Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua (FMPLPT)
- Fondo para la Protección del Agua de la sub-cuenca del Río Chambo en Riobamba (FOPAR)
- Fondo Regional del Agua en Loja, Zamora Chinchipe y El Oro (FORAGUA)
- Fondo para la Protección de Cuencas en Zamora (PROCUENCAS
- Fondo para la Protección del Agua de Espíndola, Loja (FONES)

[3]A partir del 2012 FONAG redireccionó sus actividades y eliminó el Programa de Capacitación.
[4]Dos de los Fondos que se apoyó en un inicio se juntaron al FORAGUA para así asegurar su sostenibilidad.

Fondo de Agua para la Cuenca del Río Paute (FONAPA)

En septiembre de 2008, se creó el Fondo de Agua para la Cuenca del Río Paute con las contribuciones de la Empresa Municipal de telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento de Cuenca (ETAPA), TNC, la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC)–HidroPaute, Elecaustro, Universidad de Cuenca, Fundación Cordillera Tropical y la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Azogues (EMAPAL) (TNC 2009). Los aportes que recibe FONAPA se realizan de manera voluntaria a través de asignación al presupuesto de cada contribuyente. No existe una ordenanza que regule el aporte obligatorio. El fideicomiso es manejado por la Corporación Financiera Nacional (CFN).

FONAPA tiene como objetivo apoyar proyectos público–privados que aportan a la conservación en las áreas clave de la cuenca del Paute. Su estrategia se centra en acciones como capacitación, educación y sensibilización ambiental a promotores comunitarios y

actividades productivas sostenibles. FONAPA se inició como un Fondo ejecutor que implementaba actividades de otros actores en el área de influencia; sin embargo, a partir del 2013, FONAPA revisó su forma de implementar acciones y se encuentra en el proceso de convertirse en un Fondo financiador de actividades juntando gobiernos locales de toda la cuenca del Paute.

Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua (FMPLPT)

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Tungurahua dentro de su modelo participativo de gestión, junto con la Cooperación Alemana (GIZ), impulsó la creación de un Fondo de Agua para la Provincia. El Fondo fue una de las respuestas a las necesidades planteadas por los movimientos indígenas y campesinos de la provincia en el "Parlamento Agua" (una iniciativa de gobernanza local) del gobierno provincial (FMPLPT 2011). En junio de 2008, se creó el FMPLPT con la firma del contrato de fideicomiso en el cual constan como constituyentes el Gobierno Provincial de Tungurahua, representantes de los movimientos indígenas de la provincia, la Empresa Municipal de Agua de Ambato (EMAPA), CELEC–Hidroagoyán e Hidropastaza. Sus contribuyentes aportan montos fijos de manera anual y constante, sin embargo, no existe un documento obligatorio para las aportaciones. El fideicomiso es manejado por la CFN.

El FMPLPT tiene como ejes de trabajo: educación ambiental, monitoreo, capacitación, interculturalidad y también apoyo financiero a iniciativas productivas en zonas sensibles (FMPLPT 2012). Este Fondo implementa sus actividades con personal propio y co-financia otros proyectos en los que participa.

Fondo para la Protección del Agua de la Sub–cuenca del Río Chambo en Riobamba (FOPAR)

El Fondo se constituyó en septiembre de 2008, en el marco de la agenda del Foro de Recursos Hídricos de la Provincia de Chimborazo. Los constituyentes del FOPAR son: el Municipio de Riobamba, la

Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y la Federación de Organizaciones de Usuarios de Agua de la Provincia de Chimborazo (INTERJUNTAS). Los aportes se realizan de manera voluntaria por parte de la mayoría de los constituyentes, sin embargo existe la ordenanza municipal para las contribuciones anuales del Municipio de Riobamba. El fideicomiso es manejado por la CFN.

El Fondo se creó con la misión de rehabilitar, cuidar y proteger las micro–cuencas hidrográficas que conforman la subcuenca del río Chambo (FOPAR 2009). FOPAR contribuye al cofinanciamiento de actividades relacionadas con educación ambiental, protección de fuentes, vertientes y cursos de agua; vigilancia y monitoreo; gestión integrada de los recursos hídricos e información/comunicación a los usuarios del agua y al público en general (FOPAR 2012). Sus acciones son ejecutadas a través de CESA quien actúa como Secretaría Técnica del Fondo.

Fondo Regional del Agua (FORAGUA)

El FORAGUA se creó bajo la iniciativa de cinco municipios de la zona sur del país, Celica, Loja, Macará, Puyango y Pindal, y con el apoyo de la Corporación Naturaleza & Cultura Internacional. El Fondo se creó en el 2009 con el objetivo de conservar, proteger y recuperar sus activos ambientales, especialmente los más frágiles y aquellos amenazados. El mecanismo de aporte al Fondo está regulado por las ordenanzas municipales que cada GAD mantiene en su territorio para ingresar a formar parte de FORAGUA. Las recaudaciones se realizan a través de tasas ambientales de cada uno de los municipios. Los recursos del Fondo son utilizados en los programas de gestión integrada de recursos hídricos de las municipales adherentes (FORAGUA 2012).

Hasta el 2014, once municipalidades se han unido al FORAGUA, como una alternativa para el financiamiento y sostenibilidad de sus actividades ambientales, especialmente dirigidas a la protección del agua. Tanto Zamora como Espíndola se han juntado también a FORAGUA como se explica más adelante. El fideicomiso es manejado por la CFN.

FORAGUA es un fondo financiador que provee asistencia técnica a los municipios constituyentes para que ellos a su vez implementen las actividades. El FORAGUA se encarga de evaluar y financiar los proyectos presentados por los municipios, y dar el seguimiento adecuado.

Fondo para la Protección de Cuencas en Zamora (PRO–CUENCAS)

Pro-cuencas es un mecanismo financiero de gestión y administración de recursos económicos para garantizar la implementación de iniciativas que promuevan la sustentabilidad de los recursos naturales y de la biodiversidad en las cuencas hidrográficas abastecedoras de agua al cantón Zamora.

El Fondo busca vincular a los usuarios del agua con la conservación de los recursos naturales de las cuencas hidrográficas. Sus líneas de acción se centran en actividades de educación ambiental, monitoreo, comunicación, proyectos productivos y consolidación institucional. Las actividades que ha realizado las implementa directamente.

El Fondo se creó em marzo del 2006, con la participación del Gobierno Autónomo descentralizado Municipal de Zamora, la Fundación Ecológica Arcoiris, el Ministerio del Ambiente. The Nature Conservancy (TNC) y Conservación Internacional Ecuador (CI). Los aportes que recibe Pro–Cuencas son voluntarios, no existe un mecanismo legal de recaudación. Dado que era un fondo relativamente pequeño, los altos costos de mantenimiento y operación hacían imposible que el Fondo sea sostenible. Por esto, decidieron formar parte de FORAGUA y continuar operando localmente dentro del Municipio como Pro–Cuencas, aunque formalmente pertenece al FORAGUA.

Fondo para la Protección del Agua del Cantón Espíndola (FONES)

El Fones nació de un aporte semilla del Proyecto Prohídrico, a través del Municipio de Espíndola, provincia de Loja. En un inicio se pensó formalizar el Fondo mediante un fideicomiso mercantil, sin embargo no pudo constituirse por los altos costos de mantenimiento, comparado con el capital y la potencialidad financiera del Fondo, el Fones es manejado por una subcuenta dentro del Fondo Ambiental Nacional (FAN).

El Fones inició sus primeras actividades en el año 2008, enfocadas en educación ambiental, apoyo a proyectos productivos, comunicación, monitoreo y fortalecimiento institucional del Fondo. No existe un documento legal que formalice las aportaciones del Fondo por lo que los aportes son voluntarios.

En un inicio el Fones trabajó para el cuidado de las fuentes de agua del Cantón Espíndola exclusivamente, pero amplió su visión liderando la conformación de un Fondo de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Catamayo, el mismo que incluye a cinco municipios alrededor de esta cuenca, Espíndola, Quilanga, Sozoranga, Gonzanamá y Calvas. Sin embargo, dada la escala de este potencial Fondo y con el apoyo de USAID, se recomendó que estos gobiernos locales se juntaran a un esfuerzo mayor que funciona en la zona como es el FORAGUA. Actualmente, están en proceso para ingresar al mismo.

Tabla No. 1 Fondos de Agua en el Ecuador

	FONAG	FONAPA
Creación	**2000**	**2008**
Constituyentes	EPMAAP-Q, EEQ, TNC, Tesalia, Cervecería Nacional, CAMAREN	ETAPA,ELECAUSTRO, CELEC-HIDROPAUTE, TNC, Universidad de Cuenca, Fundación Cordillera Tropical, EMAPAL
Áreas de Acción	• Recuperación Cobertura Vegetal • Comunicación • Educación Ambiental • Vigilancia y monitoreo de áreas protegidas • Gestión del Agua	• Fortalecimiento institucional • Difusión y comunicación • Capacitación, educación y sensibilización ambiental • Protección, conservación y recuperación de los recursos hídricos y entorno ecológico • Monitoreo y control
Áreas Protegidas y Cuencas vinculadas	• Reserva Ecológica Antisana Parque Nacional Cotopaxi • Parque Nacional Cayambe Coca • Cuenca del Guayllabamba	• Parque Nacional El Cajas • Parque Nacional Sangay • Cuenca del Río Paute

Fuente: Adaptado de FONAG-USAID, 2010

FOPAR	FONDO DE PÁRAMOS TUNGURAHUA	FORAGUA FONDO REGIONAL DEL AGUA
2008	**2008**	**2009**
Municipio de Riobamba, CESA, Federación de Organizaciones de Usuarios de Agua de la Provincia de Chimborazo INTERJUNTAS	Consejo Provincial de Tungurahua, Hidroagoyán, Hidropastaza, EMAPA, tres movimientos indígenas de la provincia de Tungurahua	Municipios de Celica, Loja, Macará, Pindal, Puyango, Chinchipe, Zamora, Corporación Naturaleza y Cultura Internacional
• Educación ambiental • Proyectos Productivos • Vigilancia de áreas protegidas • Fortalecimiento Institucional	• Comunicación • Educación ambiental • Áreas protegidas • Fortalecimiento de capacidades institucionales	• Fortalecimiento Institucional • Calificación, seguimiento y evaluación a proyectos municipales
• Reserva de Producción Faunística Chimborazo, • Subcuenca del río Chambo	• Parque Nacional Llanganates • Reserva de Producción Faunística Chimborazo • Cuenca del río Ambato	• Parque Nacional Podocarpus • Parque Nacional Yacuri Ecosistemas frágiles y amenazados de las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe

CAPITULO II
DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Un Fondo de Agua es un mecanismo financiero estable, transparente y a largo plazo, que permite que distintos actores aúnen esfuerzos para solucionar una problemática común en torno a la gestión integrada del agua.

Los Fondos de Agua son un mecanismo dinámico que ha evolucionado y se ha transformado dependiendo de las condiciones locales en las que se ha desarrollado. En base a la realidad actual de los Fondos, Goldman, L. et al. (2010) describe cinco componentes básicos para la formación de un Fondo:

1. Mecanismo para asegurar los servicios ecosistémicos,
2. Mecanismo financiero sustentable con transparencia en su manejo,
3. Mecanismo institucional, multi–actor que incluye socios públicos y privados,
4. Acciones concretas para la conservación y
5. Rendición de cuentas.

A pesar de que la estructura general y los componentes que menciona Goldman son todavía válidos, se ha visto, de acuerdo a las experiencias en el Ecuador, que existen ciertos elementos clave que deben tomar igual o mayor importancia antes de la creación y consolidación de un Fondo. Estos serán analizados con mayor detalle en los siguientes capítulos y han sido validados de acuerdo a las experiencias de los casos en Ecuador.

Conforme a la realidad local y a las diferentes necesidades, se han identificado tres figuras que han adoptado los Fondos de Agua para la implementación de sus actividades:

1. El Fondo solamente genera recursos económicos y otras instituciones son las encargadas de la implementación;
2. El Fondo es el ejecutor de actividades con los recursos financieros que genera; y
3. El Fondo es una figura mixta. Una parte de los recursos financieros disponibles es ejecutada por la secretaria técnica del Fondo y la otra parte es utilizada para financiar actividades a las cuales el Fondo da seguimiento.

La experiencia ha demostrado que un Fondo de Agua no es una figura estática, por ejemplo FONAG inició como financiador y se ha convertido en ejecutor. Por el contrario, muchos de los Fondos que iniciaron como implementadores como el caso de FONAPA y FMPLT se están transformando a ser financiadores netamente.

Los Fondos de Agua permiten una activa participación de todos los usuarios en una cuenca, asegurando que los recursos económicos invertidos sean destinados a un objetivo común relacionado con la protección de la biodiversidad, al mismo tiempo que también se asegura el suministro de agua de calidad, con procesos claros y transparentes. El Fondo es un organismo facilitador y de acompañamiento, que fomenta el fortalecimiento de los actores locales para el cuidado del agua. Los resultados de la implementación de un Fondo de Agua tienen un beneficio ambiental, social y económico, creando un marco institucional para los tomadores de decisiones que comprometerá a los usuarios del agua (tanto públicos como privados) a proteger el estado natural de las áreas donde se genera el recurso. En muchos casos el Fondo ha transferido capacidades para el fortalecimiento de grupos de base y de usuarios locales en la implementación y manejo de actividades de conservación y protección del agua.

Elementos básicos de un Fondo de Agua

A pesar de que no existe una receta establecida para la consolidación y el funcionamiento de un Fondo, de acuerdo a los casos analizados, se considera que deben existir ciertos elementos claves en la estructura para que sea un mecanismo sostenible. El siguiente esquema muestra la estructura general y elementos de un Fondo de Agua.

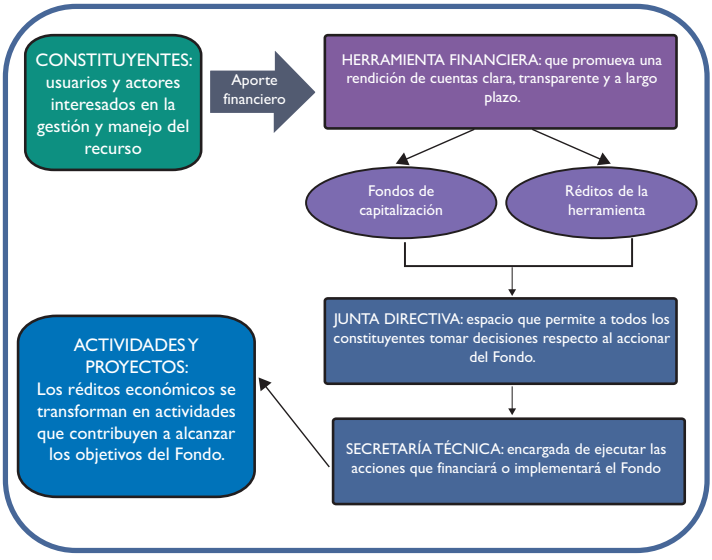


Gráfico No. 1 Estructura general de un Fondo de Agua

1. Problema en torno a un servicio ecosistémico hídrico: Los Fondos han sido considerados como una herramienta importante de conservación, por la relación directa con los ecosistemas asociados a la generación del recurso. Sin embargo, para considerar el establecimiento de un Fondo debe existir un problema identificado en torno al agua, que sea percibido en la zona en la que se implementará el mecanismo. Pocas veces existe el conocimiento de los usuarios sobre la importancia de proteger las fuentes hídricas y el Fondo puede servir como el vínculo para fortalecer esta relación. El análisis de los servicios ecosistémicos que se desean garantizar es un paso fundamental para la creación de un Fondo de Agua. Esta identificación será la base para la ubicación de las actividades y las necesidades específicas de acción en el área de intervención

del Fondo. Entre los objetivos que se han planteado algunos Fondos existentes están: la regulación del ciclo hidrológico, control de la sedimentación, calidad de agua, cantidad de agua, entre otros. El tener una meta clara que se desea alcanzar con el Fondo permite plantear desde un inicio las necesidades y facilita la priorización de las áreas de intervención.

2. Interesados en formar parte del Fondo: Una de las particularidades más importantes de los Fondos es la posibilidad de que usuarios y otros actores contribuyan a un objetivo común. Es necesario que más de un actor esté involucrado y lo más recomendable es que sean los mayores usuarios del recurso. Por lo general, es aconsejable que existan tanto usuarios públicos como privados, al igual que otros actores relacionados con la gestión del recurso y la conservación. Las ONG que han participado activamente y que por lo general han apoyado en los procesos iniciales de negociación, así como la cooperación internacional pueden jugar un rol protagónico al apoyar las primeras fases y la implementación de actividades que complementen el accionar del Fondo. En algunos casos, estas organizaciones serán constituyentes del Fondo, mientras que otros actores pueden asumir roles de aliados estratégicos para la implementación de actividades.

La idea principal es consolidar una plataforma con los múltiples actores que permita lograr una participación más activa e inclusiva en la gestión del agua y que facilite que los distintos intereses de los constituyentes se traduzcan en acciones concretas de conservación que se financiarán a través del Fondo.

3. Herramienta Financiera: Uno de los elementos clave es el lugar en donde los constituyentes colocan el dinero para que genere réditos que se inviertan para alcanzar los objetivos del Fondo. Debe ser una herramienta que promueva una rendición de cuentas clara, transparente y a largo plazo. El caso más utilizado en el Ecuador y otros países ha sido el fideicomiso mercantil[5] ya que establece la seguridad necesaria y cumple con las condiciones requeridas para el Fondo. Además existen otras alternativas como la de una ONG, corporaciones, manejo en una cuenta bancaria, administrado por un fondo ambiental, entre otras.

[5]Un fideicomiso constituye aquel acto de confianza en virtud del cual una persona natural o jurídica entrega a otra uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad de los mismos para que ésta cumpla con ellos una finalidad específica, bien sea en beneficio del constituyente o de un tercero (Arias 2006)

4. Recursos Financieros del Fondo: Los recursos financieros de un Fondo pueden categorizarse en dos áreas: capital patrimonial, que es intocable y se va acumulando en el tiempo y va generando réditos económicos; y capital extinguible que se utiliza para acciones específicas en el corto plazo. Cada Fondo debe establecer el porcentaje adecuado que dedique para cada tipo de capital, de acuerdo a las necesidades y estrategias que se ha fijado.

5. Junta Directiva del Fondo: Es el espacio que permite a todos los constituyentes del Fondo tomar decisiones respecto al accionar del Fondo. En las juntas se aprueban los planes de trabajo presentados por la Secretaría Técnica, en base a las necesidades de los diferentes usuarios, se toman decisiones y se llega a consensos sobre las actividades a ejecutar.

6. Secretaría Técnica: Es la entidad o institución que se encarga de ejecutar u operativizar las acciones que financiará o implementará el Fondo. La Secretaría Técnica tiene un representante legal quien será responsable de las acciones que ejecuta el Fondo de Agua. El Secretario Técnico presenta los planes de trabajo e informes a la Junta Directiva. La Secretaría Técnica goza de autonomía y responde únicamente al propósito para el que fue creado.

7. Programas y proyectos: Los réditos económicos generados por el capital, las aportaciones de los constituyentes, o los aportes especiales externos como de la cooperación internacional, se invierten en actividades que contribuyen a alcanzar los objetivos del Fondo. Sin embargo, existe la posibilidad de que el Fondo genere ingresos propios y otras instituciones sean las encargadas de la ejecución e implementación. En ese caso, el Fondo puede proveer asistencia técnica, además de monitorear y dar seguimiento a la implementación de actividades.

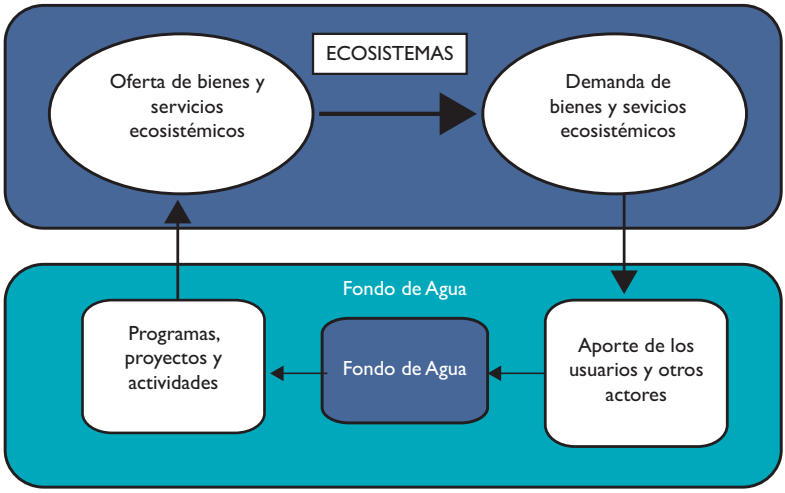


Gráfico No. 2 Elementos básicos de un Fondo de Agua

Fases para poner en marcha un Fondo de Agua

En base a la experiencia de Ecuador se puede determinar que existen tres fases para lograr consolidar un Fondo de Agua: la fase de negociación, la fase de constitución y la fase de implementación. Cada una de estas tiene características y tiempos de duración diferentes. A continuación se detallan las características y alcances de cada una.

La fase de negociación tiene como objetivo lograr que los usuarios del agua se comprometan a la conservación del recurso y a realizar los aportes constantes que permitan consolidar el Fondo. Esta fase

requiere de la voluntad política que permita el acercamiento con los distintos actores. Se incluye la elaboración de estudios técnicos preliminares, que argumenten lo que se espera lograr con el Fondo y cuál es la situación real del recurso. Adicionalmente, esta información servirá de línea base para el futuro monitoreo de las acciones lo cual permitirá demostrar el éxito o fracaso del Fondo.

En esta etapa es importante contar con el apoyo de una institución que financie y acompañe la iniciativa, a menos que se cuente con recursos propios de los potenciales constituyentes para financiarlas. Esta fase podría tener una duración de alrededor de dos años (en base a los casos de Ecuador). Aunque puede parecer extensa, si el instrumento tiene una duración de 80 años (establecido como ley local), el tiempo de esta fase es relativamente corto. Es una fase fundamental ya que constituye la base para que los miembros del Fondo acuerden reglas claras desde el inicio y se comprometan a destinar los recursos para el mismo.

La fase de constitución asume que los distintos actores que participarán como constituyentes del Fondo ya han llegado a acuerdos mínimos y han escogido el instrumento financiero para la constitución. Esta fase es importante, ya que permite crear legalmente la figura que regirá el Fondo y plasma las reglas de juego acordadas en la fase anterior. Es la fase en la que se regulan cómo funcionará y se ejecutarán las acciones en el Fondo. El tiempo en esta fase dependerá de qué tan sólida sea la fase anterior. La mayoría de acuerdos y acercamientos se realizarán en la fase de negociación, de tal forma que se esa fase es fuerte, la constitución se consolidará rápidamente.

La fase de implementación es la que promueve actividades que aporten a solucionar el problema para el cual fue creado el Fondo. Los programas y proyectos se enmarcan bajo las características particulares de cada Fondo y la duración dependerá de los planes estratégicos y del contrato de constitución del mismo. Como se mencionó anteriormente, pueden existir tres figuras de implementación: que el Fondo sea ejecutor y a la vez financiador, que el Fondo sea únicamente financiador o que el Fondo sea únicamente ejecutor.

CAPITULO III
FASE DE NEGOCIACIÓN

La fase preliminar o de negociación es considerada una de las más importantes ya que representa los cimientos o la estructura base que permitirá al mecanismo financiero, determinar e implementar las líneas de acción en el futuro. De acuerdo a las experiencias recogidas en Ecuador, se ha identificado que es fundamental contar con el apoyo político a nivel local para poder llevar adelante este tipo de iniciativas. Así mismo, no es posible llevar a cabo este proceso sin el liderazgo técnico de una institución o persona que sustente objetivamente el establecimiento de un Fondo.

Un Fondo de Agua crea una plataforma en donde actores de diversos sectores, públicos y privados pueden juntarse para un mismo propósito, como una respuesta de prevención ante la posible disminución o amenaza a tan importante recurso, o la solución ante un problema latente. Un Fondo podría constituir una medida de adaptación a los efectos del cambio climático, ya que es una herramienta que ayuda a tomar acciones a nivel local para reducir la vulnerabilidad de este fenómeno en cuanto al agua.

Análisis y criterios de factibilidad

Es importante que antes de embarcarse en la creación de un Fondo de Agua se realicen diferentes análisis y se evalúe la factibilidad de si este mecanismo financiero es el más adecuado para la zona de intervención. Un buen punto de partida para analizar esta factibilidad son las respuestas a tres preguntas clave sobre los elementos básicos de la estructura de un Fondo y que además apoyarán en la determinación de las actividades que el Fondo de Agua implementará. Las preguntas están direccionadas a determinar:

a) ¿Qué se espera conseguir con el Fondo?

Si los servicios ecosistémicos están garantizados no sería necesario establecer un Fondo de Agua. El que exista un problema sentido o latente con la provisión o mantenimiento de los servicios ecosistémicos, es el punto de partida. La identificación del o los servicios ecosistémicos estratégicos constituye uno de los primeros pasos para determinar la viabilidad del mecanismo financiero.

b) ¿Quiénes son los interesados?

Los principales usuarios del recurso deben ser identificados para determinar su interés y compromiso en participar en un mecanismo financiero. Además se deben considerar otros actores como universidades, centros de investigación que a pesar de no ser usuarios son actores clave. Si existe interés pero no un compromiso a largo plazo, el Fondo no es viable.

c) ¿Cuál es la mejor ubicación geográfica para el Fondo?

La ubicación dependerá del área de influencia de los ecosistemas encargados de proveer o mantener el bien o servicio ecosistémico objeto del Fondo de Agua. Es importante que exista una relación entre los ecosistemas y los usuarios del servicio. Esta pregunta se encuentra ligada a la anterior, ya que definir un área de influencia permite identificar los actores que se desenvuelven en dicha área geográfica.

Una vez que se respondan estas preguntas, es importante considerar los siguientes criterios elementales que se deben tomar en cuenta antes de iniciar las negociaciones formales. Este análisis puede ser liderado por uno de los interesados en constituir el Fondo o por un promotor técnico de la zona que apoye la iniciativa. En la práctica, las ONG han jugado un rol importante como promotores técnicos en esta fase, ya que han financiado actividades y estudios para determinar la factibilidad del mecanismo. En su gran mayoría, estas actividades han sido apoyadas por la cooperación internacional como USAID, GIZ, Cooperación Española, entre otras.

Análisis de los actores

Para iniciar los procesos de creación de un Fondo de Agua se debe analizar a los actores y/o instituciones que formarán parte del mismo, para lo cual es indispensable entender las dinámicas sociales y políticas que se desarrollan. En ciertas ocasiones, las dinámicas sociales y culturales suelen implicar un traslape de varias cuencas geográficas; además de ampliar el ámbito territorial, evidencia la compleja e importante interacción de los diversos actores en un área determinada, y su relación con la conservación y mantenimiento del recurso.

Al igual que todos los mecanismos para la gestión del agua, los Fondos de Agua parten de la premisa de que el mejoramiento en las prácticas y uso de la tierra aguas arriba, beneficia y asegura el abastecimiento de servicios ambientales. Un Fondo de Agua busca incidir e invertir en acciones que permitan que en las partes altas de la cuenca se tomen decisiones adecuadas sobre el uso de la tierra y la conservación de los ecosistemas, para que se continúe suministrando servicios ambientales a los usuarios aguas abajo (Asquith et al 2008).

La socialización requiere apoyo político

En la provincia del Carchi (norte del Ecuador), en la zona de amortiguamiento de la reserva natural de El Angel, existe la iniciativa de crear un Fondo de Agua desde hace varios años. El proceso de negociación ha sido liderado por la Corporación Grupo Randi-Randi, la cual ha tenido presencia en la zona con algunos proyectos de distinta índole, pero siempre relacionados a la gestión del agua, especialmente del riego.

En esta área se encuentran varios usuarios como juntas de agua, municipios, pequeños y medianos empresarios, quienes han visto la necesidad de crear una entidad que se dedique a la protección de sus fuentes hídricas y así asegurar cantidad y calidad de agua. La Corporación Randi-Randi, con el apoyo de USAID, promovió reuniones de socialización para la creación del Fondo de Agua, así como un análisis de factibilidad para el mismo. Durante este proceso, se pudo evidenciar interés de las bases sociales, pero los acuerdos con los actores políticos siguen aún en marcha. Contar con un promotor técnico que apoye la creación del Fondo, como lo hizo Randi-Randi, es importante para el desarrollo de un Fondo, sin embargo, el apoyo político es indispensable para continuar con la siguiente etapa.

Los actores pueden asumir distintos roles dentro del mecanismo financiero, sin que esto altere la idea inicial del Fondo de generar un vínculo entre los usuarios y proveedores del servicio ecosistémico. El siguiente gráfico muestra la relación directa entre constituyentes y beneficiarios que se pretende con la consolidación del Fondo, es decir, entre usuarios y proveedores de los servicios ecosistémicos. Además, existen otros roles que fortalecen esta relación como es la del promotor del mecanismo, los centros de investigación, donantes y otros actores. Las relaciones en líneas punteadas no son mandatorias para la existencia del Fondo, pero sí pueden fortalecerlo.

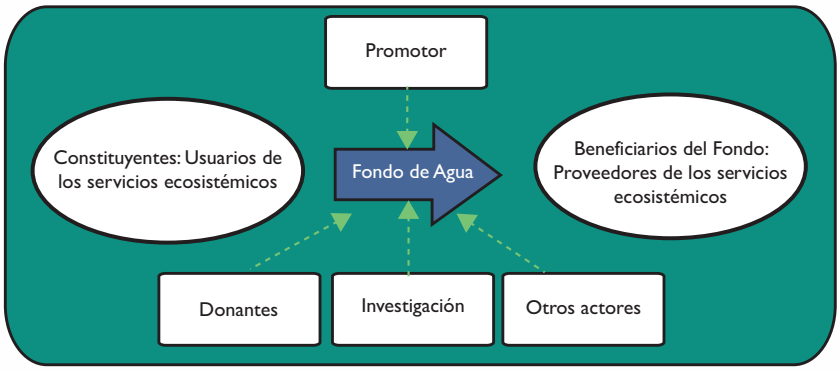


Gráfico No. 3 Relación entre actores en un Fondo de Agua

Los principales roles asumidos por los actores se describen a continuación:

Constituyentes: Son todos los actores que se benefician en alguna medida por el servicio ecosistémico. Entre los principales se encuentran empresas de agua potable, empresas generadoras de energía hidroeléctrica, organizaciones de riego, sector privado, entre otros. Estos actores son la base del mecanismo y los mayores financiadores. En la práctica se ha visto necesario que los constituyentes sean los mayores usuarios del recurso hídrico.

Beneficiarios/Proveedor: Son las personas y agrupaciones que se encuentran por lo general en las partes altas de las cuencas y que son los que tienen una relación directa con la fuente de provisión de los servicios ecosistémicos. Los principales beneficiarios son las comunidades locales ubicadas en las áreas donde se generan los recursos.

Promotores: El rol del promotor es facilitar y acompañar los procesos de negociación y consolidación, además de viabilizar las primeras estrategias del Fondo. Este puede ser una persona o institución que facilite los canales de promoción del mecanismo entre los usuarios y actores, además de promover espacios de diálogo e investigación.

Investigación: Los centros de investigación y las universidades generan valiosa información que puede fortalecer y validar la relación usuario–proveedor; además de apoyar el direccionamiento de las actividades que se implementarán con el Fondo. Estas instituciones ven en los Fondos de Agua una oportunidad para desarrollar laboratorios de investigación con nuevas tecnologías, monitoreo y otras actividades.

Donantes: Existen organizaciones y personas que están interesadas en participar en el mecanismo de manera puntual mediante el financiamiento de acciones concretas, aportes voluntarios, o donaciones directas. Este rol es un importante apoyo para complementar los recursos financieros disponibles. Un ejemplo importante ha sido el asumido por la cooperación internacional, que ha visto en el Fondo un importante instrumento para canalizar recursos para la conservación.

Otros actores: Existen otros actores que dinamizan las relaciones en la cuenca y en algunos casos tienen una injerencia mayor, como por ejemplo la autoridad ambiental o del agua y los gobiernos locales, por lo que es necesario que participen activamente del mecanismo.

Los roles no son excluyentes entre sí, es decir, ciertos actores han cumplido más de un rol dentro del Fondo, como por ejemplo algunas ONG que han sido promotoras del mecanismo al inicio y luego se han convertido en constituyentes. Sin embargo, es importante identificar claramente cuál será el rol de cada actor en las diferentes fases del proceso.

Fuentes de financiamiento

Al ser un mecanismo financiero, un Fondo de Agua busca recaudar los aportes de distintos constituyentes y otros actores para invertirlos en alcanzar los objetivos planteados. El análisis de los distintos actores permite tener una idea clara de quienes podrían aportar al Fondo. Adicionalmente es útil hacer un análisis de las potenciales fuentes de financiamiento y cómo los aportes pueden generar recursos suficientes para tener un fondo operativo.

En un inicio, la mayoría de Fondos contemplaban la figura de aportes que se destinaban a la capitalización y sólo los réditos se asignaban para implementación de actividades; sin embargo actualmente existe la tendencia de invertir parte del capital en la implementación de actividades desde un inicio y no utilizar únicamente estos réditos financieros. Esto podría tener consecuencias positivas y negativas. Al inicio, los Fondos podrían ser relativamente pequeños, por lo que no tendrían suficientes recursos para invertir en acciones y tardarían mucho tiempo para capitalizarse. Así también, el no demostrar acciones tempranas del Fondo, podría indicar que no hay un beneficio de mantener el mecanismo financiero. Es importante realizar los escenarios necesarios para tener claro cuáles serían las opciones de inversión, así como de implementación de acciones.

Goldman, R. et al (2010) señala que existen varias fuentes de financiamiento a las que puede acceder un Fondo de Agua, como son las entidades públicas y privadas, ciudadanía, donaciones, cooperación internacional, entre otras. A continuación se describen ciertas consideraciones para cada una de las fuentes de financiamiento que deben tomarse en cuenta:

Tabla No. 2 Fuentes de financiamiento

Fuente de financiamiento	Consideraciones
Entidades públicas: empresas de agua potable, electricidad, entre otras	• Por lo general son grandes usuarios del recurso y es importante su participación en el Fondo. • El aporte se lo puede realizar mediante un convenio de pago en el que el aporte sea periódico. • En algunos casos el aporte de una entidad pública puede requerir un cambio en la normativa vigente que respalde este pago (vía ordenanza). • Las empresas representan a un número mayoritario de usuarios individuales, por lo que es recomendable que la población en general conozca del aporte que la empresa realiza para el funcionamiento del Fondo. • Es necesario que existan los mecanismos de cobro adecuados, por ejemplo si en una localidad no se realiza el pago por el servicio de agua potable, difícilmente se podrá establecer una cultura de pago para los servicios ecosistémicos.
Entidades privadas: empresas de embotelladoras de agua, florícolas	• El aporte se lo puede canalizar mediante un convenio. • Es importante procurar que los aportes sean periódicos. • El Fondo puede ser una buena estrategia de canalizar sus proyectos de responsabilidad social empresarial.
Ciudadanía: aportes voluntarios	• Es necesario que exista un sistema de cobro para dichos aportes y que sea accesible a la población en general. • Al ser un aporte voluntario, es difícil hacer una proyección de los potenciales ingresos generados por este rubro.
Donaciones: ONG, cooperación internacional	• Las ONG y la cooperación internacional han apoyado a los Fondos de Agua desde sus inicios con actividades de implementación e investigación por ser un mecanismo innovador y que apalanca recursos financieros de varias fuentes. • Los donantes pueden poner ciertas limitaciones al uso de sus recursos, como el área geográfica o temática de implementación de los recursos. Sin embargo, pueden contribuir al fortalecimiento de los Fondos de Agua.

Fuente: Adaptado de Goldman et al 2010

En algunos casos es posible contar con una idea de los potenciales aportes de los constituyentes, lo que permite hacer una proyección de los recursos financieros con los que dispondrá el Fondo para su funcionamiento. Se diseñó una hoja de cálculo para este fin y se encuentra disponible en el portal ProAcqua (el mismo que se explicará posteriormente)[6].

Con estos resultados se puede determinar que los recursos disponibles para la implementación podrán ser limitados, sobre todo en los primeros años de implementación. En este tiempo, difícilmente se podría establecer una Secretaría Técnica del Fondo, así como disponer de recursos para el financiamiento de actividades.

Contar con esta información en esta etapa de negociación es fundamental ya que mostrará con cifras concretas de que por más de que exista el interés de varios usuarios, la capacidad de aporte pueda que no sea suficiente para establecer el Fondo. Además permite tomar decisiones y crear diferentes escenarios en relación a la posibilidad de emplear recursos de los aportes para la implementación de actividades o para la capitalización.

Adicionalmente, el financiamiento de un agente externo "promotor" como un donante significa un apoyo sustancial al momento de iniciar estos procesos. El apoyo de un donante o una ONG podría ayudar a financiar estudios de factibilidad o a realizar análisis de la situación del hábitat o del recurso hídrico, lo cual es importante a la hora de proponer el mecanismo a los posibles constituyentes.

Área de acción del Fondo

Al hablar de un mecanismo para la conservación y mantenimiento de servicios ecosistémicos hídricos, sería lógico asumir que la unidad o el alcance territorial del mecanismo sería la cuenca hidrográfica, sin embargo, en la práctica no siempre ha sido así. En varios casos el área de influencia del Fondo puede abarcar una o varias cuencas hidrográficas e inclusive se han estructurado de acuerdo a las

[6]Desarrollada por Ecodecisión

unidades político administrativas, sin que esto afecte la estructura del Fondo.

El área de influencia del Fondo tendrá relación directa con los servicios ecosistémicos que se quieren conservar al igual que con la ubicación de los principales usuarios. Por ello, contar con información sobre los servicios ecosistémicos, su provisión, conflictos y amenazas es determinante para identificar los lugares idóneos para la intervención del Fondo (Calvache et al 2012).

Cuando se esbozan las primeras ideas para la creación de un Fondo de Agua, difícilmente se cuenta con información cuantitativa y cualitativa suficiente sobre el recurso y sus fuentes. Sin embargo, es fundamental contar con información básica que integre la investigación científica y los conocimientos locales sobre el estado de los servicios y su alcance espacial, con el fin de tener una idea referencial del alcance geográfico del Fondo. En definitiva, el área de acción puede variar dependiendo de cada Fondo; sin embargo, la relación entre los ecosistemas, la provisión de servicios y los usuarios que se benefician de ellos, debe prevalecer. Las herramientas disponibles para el análisis espacial se explicarán a detalle en la siguiente fase cuando se analicen los aspectos necesarios para estructurar y consolidar un Fondo de Agua.

La Negociación

Una vez que existen estas condiciones mínimas y se haya realizado esta pre-factibilidad, es fundamental empezar a generar información técnica que respalde el accionar de los líderes (técnico y político). La información necesaria dependerá de las particularidades del lugar donde se implementará el Fondo. Por ejemplo, en algunos casos se recurrirá a realizar el levantamiento de información de la línea base que incluye mapas de uso del suelo, cobertura vegetal, balance hídrico, caracterización de servicios ecosistémicos, tenencia de la tierra, análisis de los sistemas de agua potable (usuarios, pérdidas, pagos, subsidios, análisis de costos, entre otros). Esta información base servirá para poder realizar los acercamientos a los usuarios y actores claves en el área de intervención y adicionalmente servirá como punto de partida para monitorear los avances de las actividades que el Fondo posteriormente emprenderá.

Una vez identificados los actores de la zona y se cuente con la información de línea base, es fundamental iniciar un proceso de cabildeo con los posibles contribuyentes al Fondo. Como se mencionó anteriormente, es fundamental que se tengan como actores principales a los usuarios más importantes del recurso, lo que

debe incluir a actores públicos y privados, para quienes el agua es un factor básico para su producción o accionar.

El tener este mecanismo que une a varios actores dará múltiples ventajas como, permitir crear una plataforma multi–usuarios, generar una oportunidad para evitar altos costos de tratamiento de aguas o infraestructura, incrementar los recursos financieros disponibles y crear sostenibilidad financiera a largo plazo que apoye los esfuerzos de conservación (Goldman, et al 2010).

Este proceso de cabildeo y búsqueda de posibles constituyentes podría tomar en promedio uno o dos años (de acuerdo a las experiencias existentes). En algunos casos, como se ha visto en los Fondos en el Ecuador, la creación de algunos ha tomado más de cinco años, pero existen otros casos en los que en un año se logró consolidar el Fondo e iniciar actividades. Durante esta fase de negociación con los diferentes constituyentes es importante poner en claro algunos aspectos, como definir las contribuciones permanentes, quienes serán los potenciales constituyentes, el modelo de gestión del Fondo, el proceso de toma de decisiones, entre otros. Es primordial que exista el compromiso de los posibles contribuyentes con los mecanismos de recaudación y contribución financiera constante y a largo plazo que permitan realizar acciones para asegurar el recurso hídrico.

Esta fase es la que pone las reglas del juego en cuanto a la forma de funcionamiento del Fondo, los aportes que se harán (definiendo cuánto, cuándo y con qué frecuencia), los compromisos de cada parte, así como los objetivos en común.

En esta fase es fundamental considerar los siguientes aspectos:

Figura legal del Fondo de Agua: El Fondo debe contar con un documento legal de constitución que regule su funcionamiento. Este documento establece los lineamientos que regirá la existencia del Fondo. En algunos casos en Ecuador, esto se ha dado mediante una ordenanza municipal y a través de la constitución de fideicomiso. Ambos documentos fortalecen la existencia legal del Fondo.

Funcionamiento administrativo del Fondo: Se puede crear una Junta de Directorio conformada por representantes de las organizaciones constituyentes quienes tendrán voz y voto en cuanto a las directrices del Fondo. Adicionalmente, se puede establecer un comité técnico, que tiene la función de respaldar a los representantes de la Junta del Directorio, en donde participarán delegados de cada institución y que a su vez informarán y asesorarán a sus representantes al Directorio para la toma de decisiones acertadas. Sin embargo, esta estructura puede ser compleja operativamente, por lo que en muchos casos funciona únicamente con la Junta de Directorio. Es importante también que se incluyan a otros actores claves en la Junta Directiva, por ejemplo, representantes de las autoridades ambientales quienes podrían participar, dada la estrecha relación con los ecosistemas que se están protegiendo. Además, se puede aplicar el mecanismo de "silla vacía" que permite la participación de actores o usuarios clave, que a pesar de no ser constituyentes son importantes para la gestión del recurso.

El liderazgo político es clave

El proceso de negociación para la creación del Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua se dio en un ámbito heterogéneo de diferentes actores que participaron en su creación. El factor crítico en Tungurahua fue la voluntad del Prefecto de la provincia, quien se apersonó de la socialización del Fondo para la protección de páramos y fue aglutinando a los diferentes actores. En este Fondo, los grupos indígenas de la zona tienen una participación muy activa, por lo que en su fase de negociación, sus aportes fueron vitales para la aceptación a largo plazo de las propuestas del Fondo.

Fue muy importante haber contado con el apoyo incondicional de una autoridad política y el respaldo de los grupos indígenas para la consolidación del mecanismo.

Incorporación de nuevos constituyentes al Fondo– Constituyentes adherentes: Los Fondos de Agua juntan los esfuerzos de varios usuarios para la gestión del recurso. Sin embargo, no todos los usuarios participan en un Fondo desde el inicio, por lo que es importante contar con procesos para que otros usuarios se incorporen al Fondo a lo largo del tiempo. La experiencia ha demostrado que es necesario que el Fondo permita la incorporación de nuevos constituyentes con una participación en la toma de decisiones que sea homogénea. Un

mayor número de actores involucrados permitirá reflejar sus distintos intereses en las acciones y actividades en las que incursione el Fondo y además permitirá diversificar la fuente de recursos financieros. Es fundamental también considerar que estos nuevos actores pueden ser tanto públicos como privados.

Flujo financiero constante Análisis Financiero: Una de las claves para el funcionamiento del Fondo, es la existencia de flujos financieros constantes que respondan a los compromisos adquiridos por cada constituyente. Desde un inicio estos compromisos deben estar claros y se debe establecer el mecanismo de cobro y aporte al Fondo.

A medida que avanza esta fase se puede complementar el análisis financiero realizado en la factibilidad del proceso, reemplazando los supuestos con los compromisos asumidos por los potenciales constituyentes. Existen varias opciones de financiamiento, tanto para capitalización como para la implementación de actividades, pero de acuerdo al estudio de sostenibilidad de USAID (2011), es indispensable pensar en establecer desde el inicio una cultura de pago por parte de los usuarios.

Durante esta fase se debe difundir los resultados del análisis financiero del mecanismo y estudiar los posibles escenarios de la estructura del Fondo y su funcionamiento. La difusión de los resultados permitirá evidenciar la importancia de contar con aportes de forma periódica y otras posibles fuentes de financiamiento, lo que puede ser información clave para formalizar los compromisos de los distintos actores. Además plantea los recursos disponibles para la implementación de actividades dependiendo de los recursos destinados a la capitalización y los recursos destinados a la implementación de acciones. Esto es clave, ya que si se espera que únicamente con los réditos financieros se implementen actividades, deberán pasar muchos años antes de que estas se puedan ejecutar; lo que resta credibilidad al mecanismo y podría ponerlo en peligro de desaparición por falta de acciones. Es importante que los potenciales constituyentes tengan esta información en cuenta al momento de involucrarse en el Fondo. En la práctica se ha visto la importancia de mostrar actividades tangibles a los usuarios y beneficiarios al inicio.

Adicionalmente, es importante analizar cómo se puede involucrar al sector privado desde el inicio. Esta información debería ser generada en el mapeo de actores. Existen muchas empresas privadas que estarían interesadas en contribuir para realizar actividades ambientales o quizá con un aporte al Fondo en sí. Sin embargo, lo ideal es crear esa conciencia de que los aportes deben ser constantes y se deben mostrar los beneficios que generan, y no considerarse únicamente como una responsabilidad social empresarial esporádica. En la mayoría de los sitios, existen usuarios privados en el sector agrícola o industrial que deberían ser tomados en cuenta para formar parte del Fondo. Por ejemplo, si en la zona existiera un gremio de agricultores que necesita del recurso para la producción y el procesamiento de su producto, se los debería invitar a ser contribuyentes. El sector agrícola, por ser un usuario primordial del recurso, necesita asegurar que la cantidad y calidad de agua sea permanente para su producción. Sus aportes pueden ser de manera individual a través de un porcentaje de sus ventas, o a través de su asociación o gremio. De todas maneras, el Fondo deberá considerar recibir este tipo de aportes.

Aportes de recursos financieros de otros actores (no–constituyentes):
El Fondo ha demostrado ser efectivo para captar recursos de otras instituciones así como también aportes voluntarios. El Fondo debe tener un proceso para la recaudación de aportes voluntarios de otros actores (donantes, usuarios, sector privado, cooperación internacional, etc).

Esquema de inversión de los recursos del Fondo: Se refiere al porcentaje de los recursos que se destinan para capitalización versus implementación de actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos del Fondo. En algunos casos el 100% de las recaudaciones son

destinadas exclusivamente a la capitalización y solo se esperan recibir los rendimientos financieros para implementar actividades. En otras experiencias, debido a que los primeros años del Fondo son los más difíciles para iniciar actividades, algunos han optado por destinar un porcentaje para la implementación de actividades y la diferencia para la capitalización. Es importante desde el inicio mostrar actividades tangibles a los usuarios y beneficiarios, para así validar la importancia de este mecanismo. De lo contrario, será necesario ubicar recursos adicionales que sirvan para financiar actividades específicas y la capitalización servirá como un Fondo de apalancamiento de recursos. Esta relación entre el porcentaje de capitalización y el destinado a actividades ha variado entre 30%–70% o 40%–60%. Es

Cafeteros apuestan a la conservación

En la zona de influencia de la Mancomunidad de la Cuenca Alta del Río Catamayo–Chira (sur del Ecuador), existe la presencia de agricultores cafeteros organizados. Tomando en cuenta que a este grupo le interesa la provisión constante del recurso para su productividad, y que por otro lado son un importante sector económico de la zona, se los consideró como un aliado estratégico potencial.

De esta manera una de las asociaciones cafeteras de la zona, PROCAFEQ, contempló un aporte inicial proveniente de sus ventas anuales con el fin de que los pequeños productores sean beneficiarios de capacitación y equipamiento. Adicionalmente, los cafeteros se comprometían a realizar aportes directos al Fondo con el propósito de ingresar como contribuyentes. Esta es una de las formas en donde el sector productivo puede ser un aliado en la conservación y gestión del agua.

importante también tener una proyección a largo plazo que permita dar claridad si en algún momento es necesario reducir el porcentaje de capitalización e inversión. El Fondo debe tener claro hasta dónde y cuándo debe capitalizarse. Dependerá de la situación de cada Fondo el establecer estos acuerdos claramente entre los potenciales constituyentes al empezar.

La estructura de toma de decisiones: Es necesario establecer un sistema de toma de decisiones donde se incluyan los intereses de todos los usuarios y que se traduzcan en acciones para el manejo del agua. Al realizar los acercamientos con los potenciales contribuyentes es importante tener acuerdos mínimos sobre cómo se tomarán las decisiones en el Fondo con el fin de que los actores se sientan debidamente representados al formar parte de esta iniciativa. Para fines de la estructura organizativa del Fondo, es elemental contar con un mecanismo de gobernanza que permita la participación, inclusión, equidad, eficacia, transparencia y consenso para que las decisiones estratégicas del Fondo se tomen en beneficio de las personas y con un interés en los resultados exitosos de las intervenciones que se propongan. La aplicación de las decisiones depende en gran medida de los actores, de sus capacidades y de los medios disponibles. Es

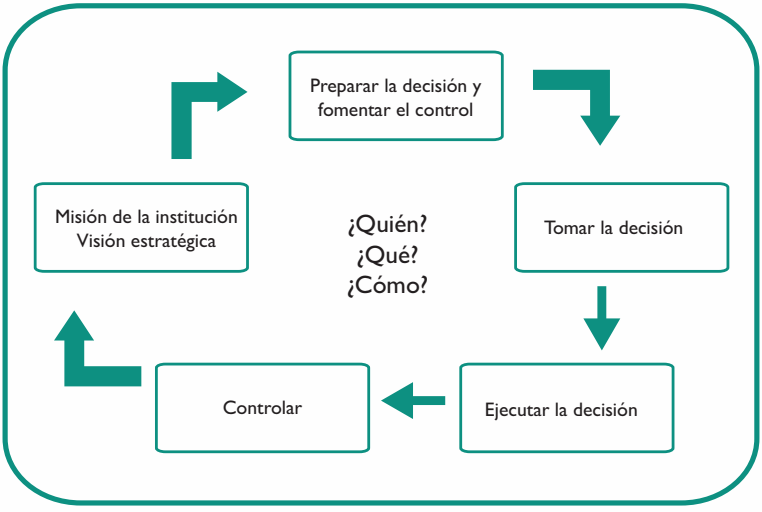


Gráfico No. 4 Estructura de toma de decisiones, Fuente: GIZ, FIDA, CERISE, 2007

decir, tomar una decisión es únicamente el primer paso; luego es importante poder traducir la decisión en acciones–la ejecución.

A fin de que el proceso de toma de decisiones sea óptimo, es necesario primeramente contar con información confiable y actualizada que guíe esa decisión. De hecho, la información permite alimentar el control y la evaluación de las acciones, a fin de conocer si las decisiones que se toman se ejecutan a cabalidad. Las decisiones permiten traducir las orientaciones estratégicas en actividades puntuales. De igual forma, es importante diferenciar entre los tipos de decisión que se tomen (estratégicas, operacionales, de gestión) y cuál sería el proceso apropiado para la toma de decisiones. Es fundamental también establecer que el proceso de toma de decisiones sea en lo posible llegando a consensos. La gobernanza del Fondo será exitosa si todos los usuarios se sienten representados y empoderados de que su punto de vista será incluido al momento de tomar una decisión. De la experiencia, algunos Fondos han establecido la toma de decisiones en relación al monto de aportación, sin embargo en otros casos, las decisiones se toman en consenso sin importar cuánto aporta cada constituyente. En todo caso, pensar desde el inicio en diferentes escenarios es importante para tener claridad sobre cómo se llevará la dirección del Fondo. El no considerarlo puede poner en riesgo las decisiones en el Fondo y las relaciones entre sus constituyentes, ya que el Fondo apunta a ser un mecanismo participativo y equitativo.

Modelo de Gestión o Funcionamiento del Fondo: Antes de iniciar el proceso de cabildeo, tanto el líder político como el técnico deben estar claros sobre la forma de funcionamiento del Fondo para proponer la idea. En esta fase es necesario tener al menos una noción del tipo de implementación que aplicará el Fondo para alcanzar sus objetivos. En base a las experiencias en Ecuador, se han identificado tres posibles tipos de implementación:

- **Ejecutor:** El Fondo, a través de su secretaría técnica, se encarga de la ejecución de las actividades y proyectos directamente.
- **Financiador:** La secretaría técnica se encarga de seleccionar y dar seguimiento a la implementación de acciones y proyectos que son llevados a cabo por otras instituciones.
- **Mixto:** La secretaría técnica, además de ejecutar acciones y proyectos, financia actividades y proyectos para que sean implementados por otros actores o instituciones.

La cantidad de recursos necesarios para operativizar el Fondo dependerá del tipo de implementación. Sin embargo, en todos los casos se requiere crear una secretaría técnica que es el ente operativo del Fondo y que cuente con el personal necesario para cada uno de los posibles modelos de gestión. Estos modelos de gestión se analizarán más a detalle en el siguiente capítulo.

Rendición de Cuentas: El mecanismo de rendición de cuentas, dirigido a los constituyentes y beneficiarios, debe ser considerado y acordado inicialmente. Una de las ventajas de constituir un Fondo es que genera confianza y credibilidad, ya que por su naturaleza no permite que los recursos invertidos sean destinados para otro objetivo sino para el que fue creado.
Por ejemplo, el FONAG realiza anualmente un evento en donde se rinde cuentas de las actividades realizadas en el año, se detalla cuánto se ha invertido en cada acción, los resultados alcanzados y cualquier problema.

En resumen, es recomendable que los aspectos mencionados anteriormente queden claramente establecidos y discutidos al

inicio para dar la sostenibilidad necesaria al Fondo, tanto en su financiamiento, operatividad y gobernanza.
El no considerar todos estos factores desde la negociación ha generado en muchos casos varios inconvenientes en el funcionamiento del Fondo.

Una vez que todos estos elementos estén claramente delineados, es fundamental que queden debidamente documentados en actas de reuniones, las mismas que servirán como base para la elaboración del acta de constitución del Fondo.

CAPITULO IV
FASE DE CONSTITUCIÓN

La fase de constitución se la puede describir como el proceso de concretar y legalizar los resultados de la negociación de tal manera que permita al Fondo tener una figura legal y operativa. No existe una clara separación entre la fase de negociación y la fase de constitución, ya que estas contienen procesos distintos con requisitos particulares, por lo que a pesar de que se los puede tratar paralelamente, no siempre es lo más aconsejable.

Existen distintas maneras de legalizar un Fondo de Agua en el Ecuador. La figura más utilizada es el fideicomiso mercantil, sin dejar de lado otras opciones como la de ONG, corporación, consorcio, entre otras. La figura dependerá de las condiciones de cada Fondo y de los acuerdos que se lleguen con los constituyentes. Lo importante es que sea un mecanismo transparente, estable y que garantice la sostenibilidad a largo plazo.

Sin importar la figura con la que se constituya el Fondo, existen requisitos mínimos que deben estar establecidos en la fase previa para poder consolidar la estructura del mismo:

- Identificar al menos dos usuarios/actores comprometidos a largo plazo en la creación del Fondo.
- Definir los derechos y obligaciones de cada uno de los actores que serán parte del Fondo.
- Identificar los beneficiarios del Fondo (ligados al área geográfica de intervención).

- Cumplir los requisitos legales para la constitución (estos dependerán de la figura seleccionada).
- Definir el sistema de capitalización periódica y los mecanismos de recaudación de recursos.
- Delinear la estructura de toma de decisiones (entre los constituyentes y la secretaría técnica).

Adicionalmente existen elementos que a pesar de no ser indispensables, es importante aclararlos en la fase de negociación, lo que viabilizará la fase de constitución:

- Definir el tipo y alcance de la implementación de actividades (en caso de optar por un Fondo ejecutor).
- Formalizar el sistema de rendición de cuentas.

Fuentes de financiamiento del Fondo

En esta fase es necesario tener claro cuáles son las fuentes de financiamiento y cuál sería el esquema de inversión del Fondo. Este esquema se refiere a la manera en la que invertirán y distribuirán los recursos financieros con los que cuenta el Fondo y que respondan a los acuerdos alcanzados entre los constituyentes.

El esquema de inversión del Fondo identificado en la fase de negociación se pueden componer de diversas fuentes de financiamiento. A continuación se enumeran las principales fuentes:

Réditos de los aportes de los constituyentes: Los recursos financieros provenientes de los constituyentes son capitalizados y generan rendimientos que son utilizados para la implementación de actividades.

Aportes de los constituyentes: En algunos casos, un porcentaje de los recursos financieros provenientes de los constituyentes son destinados directamente a la implementación de actividades.

Financiamiento de actividades de otras fuentes: Los Fondos de Agua se han caracterizado por tener la capacidad de captar recursos de otras entidades, como de la cooperación internacional y del sector privado, para la implementación de actividades. Esto ha permitido ampliar el rango de acción de las actividades.

Donaciones: Son aportes directos al patrimonio provenientes de otras fuentes. Los donantes se podrían convertir en nuevos constituyentes o constituyentes adherentes.

El enfoque de inversión se refiere a la forma en que serán invertidos y distribuidos los recursos financieros de forma que respondan a los acuerdos alcanzados entre los constituyentes. Cualquier enfoque puede ser identificado durante la fase de negociación y una variedad de fuentes de financiación podrían ser utilizadas.

Opciones Financieras y Legales–Ventajas y Desventajas

En esta fase de constitución se pueden analizar otras opciones financieras y legales para institucionalizar un Fondo de Agua, por ejemplo a través de una cuenta en una entidad bancaria o que se ejecute a través de una ONG. Sin embargo, de acuerdo a la experiencia en Ecuador, se ha visto que estas no son la mejor opción ya que ponen en riesgo la sostenibilidad del Fondo.

Tabla No. 3: Ventajas y desventajas de las figuras para administrar los recursos financieros

Tipo	Ventajas	Desventajas
Fideicomiso	• Personería Jurídica • Transparencia y Seguridad: Información frecuente, manejo de recursos de acuerdo a instrucciones. • Independencia: Separación comercial, contable y legal • Irrevocabilidad: Cumplimiento de finalidad • Indelegabilidad: Por ser un encargo de confianza la responsabilidad de la fiduciaria es indelegable • Inembargabilidad: Protección de medidas precautelatorias de acreedores que afecten al constituyente y al fiduciario • Solemnidad: El contrato debe celebrarse mediante escritura pública. • Apalancamiento de Fondos	• Costos: Altos costos de transacción • Control: Se debe hacer un seguimiento frecuente de las inversiones del fideicomiso • Dificultad para la contratación de personal por cumplimiento de leyes laborales (caso Ecuador)
Cuenta Bancaria	• Facilidad en el manejo de transacciones. • Bajo costo de transacción	• El Fondo no tiene personería ni independencia jurídica • No hay una garantía legal de que los Fondos serán destinados al objetivo establecido • Rentabilidad fija, no depende de las inversiones que se realicen • No existe una escritura que legalice el contrato • Más fácil disolución
Subcuenta dentro de otro fideicomiso o de otra institución	• Facilidad para la implementación de proyectos • Se puede respaldar de la experiencia de las instituciones dónde está funcionando el Fondo	• No tiene personería jurídica • Costos intermedios de transacción • Falta de independencia (el Fondo se puede tratar como un proyecto más de la ONG) • Mayores requisitos y alto costo de constitución
Creación de una ONG u otra institución	• Personería jurídica para la administración de los fondos y la ejecución de las actividades • Facilidad de implementación de proyectos	• Altos costos de transacción • En algunos casos un ajuste en el marco legal • No es un mecanismo financiero que genera intereses.

El Fideicomiso en el Ecuador

A continuación se presentan las ventajas y desventajas de escoger cualquiera de las opciones existentes para el funcionamiento del Fondo. En el Ecuador existe la figura legal del fideicomiso, la cual ha sido la que más se ha adaptado a los requerimientos de este esquema. En otros países se deberá revisar los requisitos legales y analizar si un fideicomiso es la figura conveniente para el Fondo.

El fideicomiso mercantil es un contrato por medio del cual uno o más constituyentes transfieren la propiedad de uno o más bienes a un patrimonio autónomo, el mismo que posee personalidad jurídica propia, para que siendo administrado por una fiduciaria, cumpla con las finalidades establecidas en el mismo; ya sea a favor de los constituyentes o de un tercero. El fideicomiso mercantil debe establecerse mediante instrumento público. El fideicomiso mercantil está dotado de personería jurídica, que es la facultad que tiene una persona para adquirir derechos y contraer obligaciones (Arias 2006).

Los fideicomisos están formados por constituyentes, fiduciario y beneficiario, tal como se describe a continuación. Detalles adicionales se pueden encontrar en la Ley de Mercado de Valores de 1999 del Ecuador. [7]

• Los **Constituyentes** son las personas naturales o jurídicas; privadas, públicas o mixtas; nacionales o extranjeras; que transfieren bienes por medio de un Contrato de Fideicomiso Mercantil a un Patrimonio Autónomo, para que una fiduciaria cumpla con las instrucciones señaladas en el contrato, a fin de lograr las finalidades propuestas (Artículo 115 de la Ley de Mercado de Valores). Las personas que crean el fideicomiso son las encargadas de establecer los objetivos que deben cumplirse por parte de la fiduciaria contratada. En el caso de los Fondos de Agua, son los usuarios o actores que se han comprometido con la creación del mecanismo de conservación.

• La **Fiduciaria** es la empresa pública o privada que administra el Patrimonio Autónomo, conforme a las instrucciones establecidas por los

[7]http://www.bolsadequito.info/normativa/normativa-del-mercado-de-valores/ley-de-mercado de-valores/

Constituyentes en el Contrato del Fideicomiso Mercantil. La fiduciaria es la representante legal del fideicomiso y debe cumplir con las instrucciones establecidas por los constituyentes dentro del contrato del fideicomiso y sólo podrá hacer lo que los constituyentes expresamente determinen dentro del contrato (Ley de Mercado de Valores).

• El **Beneficiario** es la persona natural o jurídica que recibe los beneficios del Fideicomiso, puede ser el mismo constituyente o un tercero que se designe. Cualquier persona puede ser beneficiario de un fideicomiso y en un mismo contrato puede existir más de un beneficiario. Los únicos que no pueden ser beneficiarios son la fiduciaria que está a cargo del contrato. La ley también permite que sea beneficiaria una persona que no existe, pero que potencialmente existirá en el futuro. En el caso de fideicomisos de conservación, el beneficiario puede ser el recurso natural que es el objetivo por el cual se crea.

Los pasos para constituir un fideicomiso son:

1. Tener la voluntad de los usuarios para la creación de un Fondo con el fideicomiso
2. Identificar los bienes y derechos que transferirá al fideicomiso para alcanzar los fines del Fondo
3. Identificar a uno o más beneficiarios
4. Identificar a la sociedad administradora de Fondos y Fideicomisos para que actúe como fiduciaria
5. Elaborar el contrato con la ayuda de un abogado
6. Acudir ante un Notario Público para protocolizar el contrato
7. Firmar el contrato entre todos los constituyentes
8. Inscribir el contrato en el Registro de la Propiedad del Cantón correspondiente en caso de que se afecte a un bien inmueble

Adicionalmente a la constitución legal de un Fondo, es importante documentar o legalizar la existencia del mismo a nivel local. Esto puede ser por ejemplo a través de una ordenanza municipal, pero sobre todo debe tener una institucionalidad que respalde su accionar. Finalmente, en esta fase, el contrato de constitución es el documento

habilitante que pone en marcha el funcionamiento del Fondo.

La práctica ha demostrado que este instrumento es clave al momento de definir los roles, aportes, estructura y alcance del Fondo.

Los elementos que se incluyen en el contrato pueden variar, sin embargo, aquí se incluyen algunos de los elementos más relevantes recabados de Fondos que ya se encuentran en funcionamiento en el Ecuador. Si los elementos importantes no son considerados en esta etapa, se necesitará una posterior modificación a la constitución del fideicomiso. Entre los principales se incluyen:

1. **Los comparecientes:** son los constituyentes y la fiduciaria quienes firman el contrato. Cada uno de los representantes legales debe presentar su nombramiento y autorización.
2. **Antecedentes:** narrativo de la fase de negociación.
3. **Glosario de términos:** describe todos los términos que se utilizarán en el contrato.
4. **Descripción del tipo de contrato:** Fideicomiso mercantil y de patrimonio autónomo, u otro.

La importancia del contrato de constitución

El Fondo para la Protección de la Cuenca del Paute (FONAPA) fue creado mediante un contrato de fideicomiso que establecía, entre otras aspectos, el funcionamiento de la Secretaria Técnica. Después del primer año de actividad, la Secretaría Técnica, evidenció que ciertos procesos establecidos en el contrato de fideicomiso dificultaban su operatividad.

Luego de un proceso de análisis entre los constituyentes y la Secretaria Técnica se decidió realizar ajustes al contrato de fideicomiso. El proceso de modificación del contrato implicó un replanteamiento de los compromisos y los procedimientos para alcanzarlos. Al momento se cuenta con procesos ágiles para el accionar del Fondo.

La figura del Fondo debe ser lo suficientemente flexible como para realizar ajustes de acuerdo a las necesidades de los constituyentes. Sin embargo, es importante que todos los aspectos se discutan con anterioridad para incorporarlos debidamente en el documento de constitución y así evitarse futuras modificaciones que tomarían un tiempo considerable.

5. **Transferencia de dominio y declaración juramentada:** describe cada uno de los aportes de los constituyentes para la conformación del patrimonio del fideicomiso.
6. **Transferencia de nuevos bienes al fideicomiso:** establece las condiciones para transferir nuevos bienes al fideicomiso.
7. **Naturaleza:** el fideicomiso tiene naturaleza irrevocable por lo que es necesario establecer los condicionamientos de los constituyentes o beneficiarios para cambiar las instrucciones o para solicitar la devolución o restitución de los bienes entregados.
8. **Finalidad del fideicomiso:** establece el propósito del contrato.
9. **Instrucciones de la fiduciaria:** es la guía que deberá cumplir la fiduciaria para alcanzar la finalidad del Fondo.
10. **Esquema de inversión de los recursos del Fondo:** Se refiere al porcentaje de los recursos que se destinan para capitalización versus implementación de actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos del Fondo.
11. **Proceso de toma de decisiones:** Es necesario establecer un sistema de toma de decisiones donde se incluyan los intereses de todos los usuarios y que se traduzcan en acciones para el manejo del agua.

12. **Incorporación de nuevos constituyentes al Fondo–Constituyentes adherentes:** contar con procesos claros para que otros usuarios puedan incorporarse al Fondo a lo largo del tiempo.
13. **Junta del fideicomiso:** es el órgano de gobierno del fideicomiso por lo cual es necesario establecer su estructura y funcionamiento.
14. **Atribuciones de la junta del fideicomiso:** describe las facultades de los miembros de la junta, a través de un reglamento que en apego a sus atribuciones explica y les vuelve prácticas a las mismas.
15. **Alcance de la secretaría técnica:** describe cada una de las atribuciones de la secretaría técnica.
16. **Clasificación de los proyectos:** describe las líneas de acción del fideicomiso.
17. **Honorarios de la fiduciaria:** Detalla los costos que percibirá la fiduciaria por manejar el fideicomiso.
18. **Terminación anticipada:** describe todas las causas por las cuales el contrato podría ser terminado anticipadamente.

En la práctica los puntos 10, 11 y 12 han demostrado ser fundamentales para garantizar la sostenibilidad de un Fondo. Este tema se profundizará en el capítulo VI.

CAPITULO V
FASE DE IMPLEMENTACIÓN

Una vez que todo el proceso anterior se cumpla es momento de iniciar la Fase de Implementación o Ejecución, en donde se incorporan las líneas de acción técnicas que el Fondo de Agua promoverá. La manera cómo se implementarán las acciones será de acuerdo a lo establecido en su documento de constitución. Es importante tener en cuenta los siguientes aspectos antes de iniciar las acciones de implementación para un Fondo de Agua:

Líneas de Acción y Plan Estratégico

El Fondo de Agua debe contar con líneas de acción claras que direccionen un plan o estrategia de acción encaminadas a alcanzar las metas planteadas. Es necesario que el Fondo trabaje bajo unas líneas de acción con visión a largo plazo y que respondan al objetivo general del Fondo.

Se puede elaborar con mayor profundidad un plan estratégico que guiará las inversiones del Fondo, el mismo que puede ser estructurado a partir de todos los estudios realizados anteriormente durante la etapa de negociación y que fueron la base para la creación del Fondo. Esta información servirá también como parte de la línea base para monitorear las acciones y futuros impactos del accionar del Fondo. Existen ciertos elementos que son claves al momento de construir el plan estratégico:

- Metas claras que se esperan alcanzar con el mecanismo
- Áreas geográficas prioritarias de intervención
- Selección de actividades
- Análisis del costo–beneficio de las actividades que el Fondo implementará
- Cronograma y responsables
- Estrategia para el levantamiento de recursos financieros

Esta información es clave para los procesos de monitoreo y seguimiento y posterior rendición de cuentas.

La implementación de actividades se inicia con la elaboración de un plan de trabajo por parte del Secretario Técnico. Este documento debe establecer detalladamente las actividades que realizará el Fondo con el presupuesto disponible en un tiempo establecido. El plan de trabajo debe ser presentado y aprobado de manera periódica al Directorio del Fondo (anualmente).

Tipos de Implementación

En la práctica se ha identificado que a pesar de tener metas similares, las Secretarías Técnicas de los Fondos pueden asumir distintas formas de implementación para alcanzar sus objetivos. Se ha identificado escenarios mínimos, básicos, e ideales para cada tipo de implementación que facilita entender la capacidad necesaria en cada caso.

• **Ejecutor o implementador:** La Secretaria Técnica se encarga directamente de la ejecución de actividades y proyectos. Para esto, se requiere de personal calificado en todas las áreas en las que se va a intervenir. El tamaño de la secretaría dependerá de la cantidad y diversidad de actividades que realice. A continuación se detalla el personal mínimo recomendado para iniciar las actividades del Fondo cuando se aplica este tipo de fondo ejecutor:

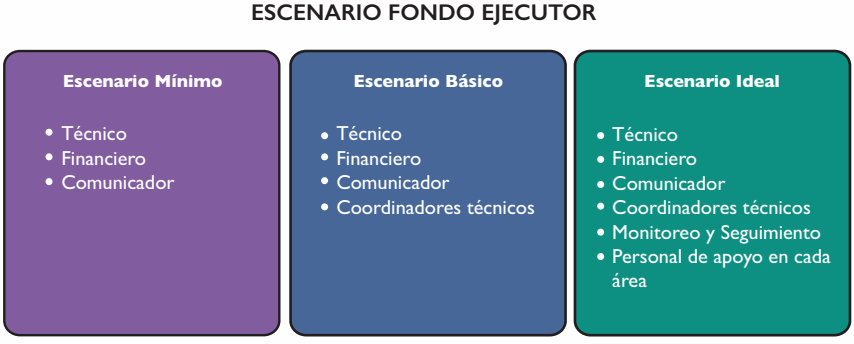


Gráfico No. 5 Personal necesario para un Fondo ejecutor.

En cualquiera de los escenarios se incluye la presencia de personal técnico que conozca del área de influencia del Fondo de Agua y de la situación de los recursos hídricos. Además, es recomendable considerar como parte del equipo a una persona financiera que controle y apoye constantemente las acciones de capitalización y generación de recursos para el Fondo. Desde el escenario mínimo se considera importante la presencia de un comunicador que cumpla con la función de mantener informados tanto a los constituyentes como a los beneficiarios de los avances del Fondo, además estos son los primeros pasos para posicionar al Fondo frente a la población en general.

• **Financiador o inversionista:** La Secretaría Técnica se encarga de seleccionar y dar seguimiento a la implementación de acciones y proyectos que son llevados a cabo por otras instituciones. Es decir, el Fondo funcionaría como un administrador de recursos que recepta propuestas técnicas y la implementación se haría a través de terceros, que podrían ser los mismos constituyentes. En este tipo de implementación el personal requerido es menor. En esta figura es necesario establecer los parámetros para la adjudicación de propuestas. A continuación se detalla el personal recomendado para iniciar las actividades del Fondo cuando se aplica este tipo de Fondo:

ESCENARIO FONDO FINANCIADOR

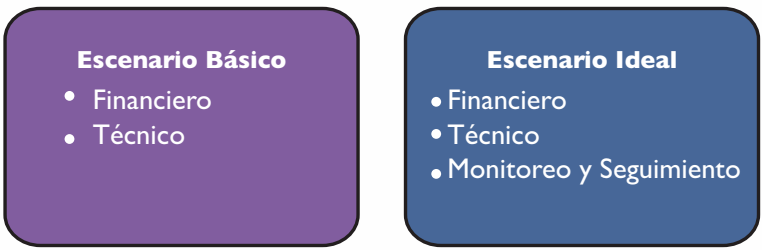


Gráfico No. 6 Personal necesario para un Fondo financiador.

• **Mixto:** La Secretaría Técnica, además de ejecutar acciones y proyectos, financia actividades y proyectos para que sean implementadas por otros actores o instituciones. El personal requerido incluye el detallado para la figura ejecutora y además personal específico para el seguimiento de proyectos.

En la práctica, el tipo de implementación puede ir modificándose en el tiempo de acuerdo a las necesidades particulares del Fondo. Existen casos en los que inicialmente el Fondo fue pensado netamente como financiador, pero en la marcha se adaptó y comenzó a ejecutar directamente las acciones. En última instancia, el fin que se logra conseguir es el mismo, por lo que es fundamental, en cualquiera de los escenarios, monitorear las actividades para mostrar los resultados alcanzados.

Capacidad Técnica Mínima

Ya sea como inversionista, implementador, o mixto, el Fondo de Agua debe contar necesariamente con un Secretario Técnico. De la experiencia, el perfil del Secretario Técnico generalmente ha sido de gestor de ambiente con experiencia en el manejo de recursos hídricos, y es quien lidera y supervisa las acciones del Fondo. Sin embargo, no necesariamente es un requisito indispensable ya que podría contar con personal técnico que apoya su gestión en esta temática. Lo importante es que el Secretario Técnico pueda realizar el vínculo necesario con los principales actores de la cuenca, así como de administrar la gestión del Fondo en general.

Es necesario también contar con una capacidad operativa mínima para realizar acciones y consolidar un equipo técnico que permita alcanzar los objetivos del Fondo para apoyar la gestión del secretario técnico.

No hay que olvidar la importancia que tiene el apalancamiento de nuevos recursos de otros sectores y tener estrategias de mercadeo para involucrar al sector privado o a otros actores nacionales e internacionales que podrían estar interesados en temas de conservación de cuencas. Es aconsejable incluir un experto en esta temática también.

Líneas generales de acción

Como se mencionó anteriormente, el Fondo de Agua debe contar con un plan o estrategia de acción encaminado a alcanzar las metas planteadas. Entre las líneas generales de acción que los Fondos de Agua han impulsado se encuentran:

- Comunicación
- Educación ambiental y capacitación
- Áreas protegidas y recuperación de la cobertura vegetal
- Monitoreo y gestión del agua

Comunicación: El eje de la comunicación es uno de los más importantes en el accionar de un Fondo de Agua. Es primordial que desde el inicio se comunique cuál es el objetivo y que se fomenten las acciones promovidas por el Fondo en donde se involucre lo técnico con los usuarios y beneficiarios. De acuerdo a la experiencia de Ecuador, este ha sido el primer programa en funcionar en un Fondo de Agua. Es primordial sin embargo, que una vez que se establezcan las áreas geográficas de intervención, se realicen los análisis necesarios de línea base con el fin de poder medir en el futuro cuál ha sido el impacto de la comunicación.

A través del eje de comunicación se intenta establecer los vínculos y diálogos con las comunidades que viven en las partes altas de las

cuencas, en las ciudades y con los tomadores de decisiones. El objetivo fundamental de la comunicación en un Fondo de Agua es difundir, escuchar, promover la discusión y hacer opinión, estableciendo vínculos en torno al agua, como un proceso para una cultura que fomente el uso adecuado y la conservación del recurso. Uno de los métodos claves para conseguir aquel apoyo social de la comunidad (rural y urbana), es con un adecuado programa de comunicación que promocione y difunda las actividades que realiza el Fondo, con el fin de posicionar su imagen y fortalecer su accionar como entidad líder de los procesos de conservación de las fuentes de agua.

La comunicación juega un papel trascendental para la gestión del agua, en la medida que es un elemento sustancial en los procesos de involucramiento de la comunidad, en el fortalecimiento institucional y en su relación con el quehacer interinstitucional.

Las acciones de promoción y difusión se pueden ejecutar por medio de varias actividades, como publicaciones, boletines (electrónicos y físicos), cuñas radiales, conferencias, ruedas de prensa, encuentros, concursos, entre otros. Sin embargo, es necesario identificar cuáles son las audiencias a las que se quiere llegar, antes de desarrollar el programa de comunicación; así se podrán determinar las estrategias adecuadas para comunicar las actividades del Fondo.

Educación Ambiental y Capacitación: Con el fin de promover una cultura del agua y generar cambios generacionales, un Fondo puede ser un actor importante e incluir entre sus líneas de acción un programa de educación ambiental. El trabajar en un programa a largo plazo, que vaya creando conciencia desde los más pequeños como agentes dinamizadores del cambio, es una inversión para el futuro. La hipótesis es que a través de la educación ambiental a niños y jóvenes, se va insertando desde edades tempranas una actitud positiva hacia la protección y el uso adecuado del agua.

La educación ambiental es una herramienta fundamental para lograr un cambio de actitud y de comportamiento en la sociedad. Debe ser la parte integral del desarrollo cultural de la sociedad, a fin de lograr el involucramiento de la misma en la búsqueda de soluciones a los

problemas ambientales. Su presencia en todas las actividades de la sociedad influirá en la relación de esta con el ambiente (FONAG, 2008).

Un programa de Educación Ambiental tiene como base un proceso de reconocimiento, comprensión y acciones amigables con su entorno natural. Este programa normalmente va acompañado de alguna actividad en beneficio no solo para la escuela, sino también para toda la comunidad. Lo importante es lograr la integración y participación tanto de alumnos, como de profesores y padres de familia. En la práctica se han implementado actividades como huertos escolares, baterías sanitarias, campañas de lavado de manos, entre otras.

Para que un programa de educación ambiental tenga un impacto a largo plazo es fundamental desde el inicio hacer alianzas estratégicas con las autoridades educativas, así como con los actores locales. Al igual que en otras líneas de acción, es también prioritario empezar procesos de monitoreo para evaluar los verdaderos impactos de las intervenciones.

El Programa de Capacitación contribuye al fortalecimiento de capacidades de técnicos locales para facilitar procesos en el manejo y aprovechamiento sostenible del agua. El objetivo del programa de capacitación es fortalecer los procesos de diálogo y articulación del conocimiento técnico y metodológico en la gestión

Dos enfoques para educar y sensibilizar

El FONAG ha implementado dos estrategias para promover un cambio en la cultura del agua. El programa de sensibilización está enfocado a niños y niñas de escuelas en la zona urbana quienes realizan una visita de aproximadamente cuatro horas al Parque Cachaco, con el fin de que puedan valorar y emprender acciones positivas a favor del ambiente y en particular, de los recursos hídricos. El Programa de Educación Ambiental Móvil realiza una visita mensual, a cada grupo de niños y niñas, durante los nueves meses del año escolar. Las escuelas visitadas se encuentran en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas y en zonas rurales. En estos dos programas cada niño se convierte en un aliado más para la protección de los recursos hídricos, un "guardián del agua".

integrada de los recursos naturales, incidiendo en los gremios nacionales y locales para la incorporación de enfoques e instrumentos, en los planes de acción de los actores de la cuenca.

Áreas Protegidas y Recuperación de la Cobertura Vegetal: Otro componente importante de un Fondo de Agua es el de la estrecha relación que debe existir entre las fuentes de agua y las áreas naturales, pero pocas veces esta relación es evidente para todos los usuarios. Es por eso indispensable trabajar no solo en la protección de esas áreas naturales, sino también en recuperar la cobertura vegetal de ciertas zonas degradadas. Todo este trabajo siempre es necesario hacerlo en cercana relación con la autoridad ambiental para lograr objetivos en común.

Una de las líneas a seguir es recuperar la cobertura vegetal a través de la plantación y mantenimiento de especies nativas en zonas frágiles, suelos degradados cuyas escorrentías alimentan las cuencas de interés, zonas de recarga hídrica, con el objetivo de conservar la humedad del suelo y proteger los drenajes naturales. Para esto hay que trabajar conjuntamente con las comunidades cercanas a las fuentes de agua. Estas actividades pueden ir complementadas con acciones de apoyo social y alternativas productivas sostenibles. En muchas ocasiones estas actividades han sido promovidas como una forma de seguridad alimentaria, mejoramiento de calidad de vida y un proceso de cambio hacia la conservación de las comunidades locales que están cerca de las fuentes hídricas.

Es importante también considerar que las actividades que se apoyen incorporen un mercado viable y no sean únicamente actividades aisladas que no son sustentables y que pueden traducirse en un fracaso para las comunidades que las implementan. El punto de partida para estas alternativas es proveer en aquellas poblaciones una opción de vida que vaya en línea con la conservación y su entorno socio-cultural, para que así disminuyan las presiones sobre los recursos naturales. Algunas actividades que los Fondos de Agua han apoyado en Ecuador son por ejemplo huertos familiares, crianza de animales menores, manejo de pastos, lácteos, artesanías, turismo, entre otras.

Otra línea importante de acción es el apoyo a la gestión de la autoridad ambiental y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de un área natural. En algunos casos los Fondos de Agua aportan al Sistema Nacional de Áreas Protegidas con guardaparques comunitarios para el control, vigilancia y monitoreo de una zona. Es importante también proveer el adecuado equipamiento y capacitación a los guardaparques para su fortalecimiento técnico. La importancia de trabajar con guardaparques comunitarios va más allá del monitoreo y control del área. Al ser miembros activos de una comunidad cercana al área protegida, los guardaparques son el vínculo entre la comunidad y el área natural. Esta estrecha relación permite que la comunidad se involucre en la vigilancia y cuidado de los recursos naturales, convirtiéndose en aliados de la conservación.

Monitoreo y Gestión del Agua: Desde el inicio de las actividades, los Fondos de Agua deben implementar elementos básicos para el monitoreo y seguimiento de las actividades. La evaluación y

el monitoreo deben ser un proceso continuo y sistemático. La complejidad del sistema de monitoreo dependerá de las metas planteadas y de las actividades que realiza para alcanzarlas.

En la práctica se espera que la evaluación contribuya al aprendizaje institucional, para lo cual es necesario que sea:

- Útil a los usuarios comprometidos con el Fondo
- Viable y ejecutable
- Cuente con líneas base
- Respete los valores de las personas involucradas
- Se realice con procedimientos adecuados
- Provea información confiable, sistematizada y accesible a todos los usuarios del Fondo

El monitoreo debe ser visto como una herramienta que por un lado aporta a la toma de decisiones–mediante un flujo constante de información que contribuye al aprendizaje continuo–y por otro lado, aporta a la rendición de cuentas a sus constituyentes o donantes sobre las metas y objetivos alcanzados.

Los requerimientos de monitoreo van a ser distintos dependiendo del tipo de Fondo. En el caso de los Fondos implementadores, el monitoreo y seguimiento de acciones debe ser considerado desde el inicio y ser un ejercicio constante. En el caso de los Fondos financiadores, deberán tener un sistema para evaluar las propuestas a financiar, así como hacer seguimiento del cumplimiento de las mismas. En ambos casos, es fundamental contar con información suficiente para poder documentar el impacto de las acciones que el Fondo ha tenido en el largo plazo.

Los Fondos de Agua requieren incorporar el monitoreo hidrológico como un componente clave. El objetivo es poder probar que con las intervenciones se está consiguiendo en alguna medida solucionar la problemática del agua. La medición de caudales permite conocer la cantidad y calidad de agua que existe en cada cuenca, subcuenca

y microcuenca. Adicionalmente, la instalación de estaciones hidro–metereológicas permite recopilar información sobre el estado de la cuenca, así como sustentar la importancia de todas las acciones del Fondo en las áreas de intervención.

Es importante también contar con un sistema de información que recopile los datos y que estos se mantengan en un sitio disponible al público. La información recopilada en el campo debe ser procesada continuamente y también compartida con las diferentes autoridades para que sea un aporte para la toma de decisiones.

Estas líneas de acción generales apoyan la gestión integrada del agua, con el fin de que existan plataformas participativas y se cuente con herramientas técnicas para la toma de decisiones en torno a la situación de los recursos hídricos. En este sentido, los Fondos de Agua juegan un papel protagónico en relación a cómo se toman las decisiones para el manejo de una cuenca, convirtiéndose en actores clave para la gobernanza del recurso.

FONAG Mide sus Intervenciones

En el 2008, FONAG inició el proceso de diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación para mostrar los avances de sus programas permanentes. Para esto aplicó un sistema de principios, criterios e indicadores para cada uno de sus programas. Este sistema se plasmó en un portal virtual que permite visualizar los avances de cada uno de los programas para alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados.

El tamaño y la complejidad de FONAG han requerido un programa de seguimiento de igual magnitud. Es necesario recalcar que sólo se logró consolidar luego de ocho años de implementación y los costos de los recursos humanos y técnicos son altos.

Con la aplicación del sistema se ha logrado mostrar los resultados a los constituyentes y además ha contribuido al aprendizaje institucional.

CAPITULO VI
SOSTENIBILIDAD DE LOS FONDOS DE AGUA

En Latinoamérica existe un auge por los mecanismos y proyectos relacionados con inversiones hídricas. El informe "Trazando las Aguas Nuevas: Estado de las Inversiones en Protección Hídrica 2012", presentado por Ecosystem–Market Place, señala que varios de los programas identificados en el 2008, ya no existen en el 2011, por lo que han determinado que el financiamiento a largo plazo y la apropiación local son esenciales para su sostenibilidad.

Los Fondos de Agua han demostrado ser un mecanismo innovador y se los considera como una herramienta exitosa para lograr los objetivos para los que fueron creados. Al momento son el mecanismo más replicado en América Latina, habiéndose registrado ocho nuevos Fondos a partir del 2008. Al menos siete se crearon en el 2012 y existen financiamiento para capitalizar 32 fondos para el 2015 (Bennett et al 2013). Sin embargo, existen factores que pueden determinar el éxito o fracaso de un Fondo de Agua.

Las lecciones aprendidas de iniciativas de Fondos de Agua emprendidas en el Ecuador, apoyadas por USAID, han permitido identificar varios de los criterios que pueden incidir en la sostenibilidad de este mecanismo financiero de conservación.

Estos criterios analizan las siguientes tres preguntas en relación a la sostenibilidad del mecanismo: ¿Quiénes participan en el Fondo?, ¿Cómo lo hacen?, ¿Con qué recursos cuentan? Es decir, se analizan criterios financieros, institucionales y de los roles de los actores involucrados en un Fondo de Agua. Además, se hace hincapié en la importancia de la rendición de cuentas como parte fundamental de la transparencia del Fondo.

Financiero

Como se ha indicado, un Fondo de Agua es un mecanismo financiero, por tal razón es indispensable contar con los recursos suficientes para alcanzar los objetivos y plazos previstos en el mismo. La sostenibilidad financiera es el principal reto para la consolidación de un Fondo de Agua, ya que el agotamiento de los recursos iniciales y/o la falta de recursos para mantener operativo a un Fondo incide directamente en el fracaso del mecanismo. Sin embargo, estos no son los únicos factores. Con la experiencia observada en los Fondos de Agua en el Ecuador se han identificado los siguientes cuatro criterios que se deben tomar en cuenta para impulsar la sostenibilidad financiera. A continuación se detalla cada uno ellos para alcanzar la consolidación de un Fondo de Agua.

Recursos financieros para la implementación de actividades. Lo que busca el Fondo es generar recursos financieros a largo plazo y facilitar la generación de impactos positivos en los servicios ecosistémicos. El Fondo dependerá de los acuerdos alcanzados entre los constituyentes, los cuales deben estar claros de las implicaciones del destino de los recursos financieros del Fondo y de acuerdo a la normativa vigente.

El análisis de la distribución de los recursos financieros debe realizarse desde la fase de negociación en la cual los constituyentes deben considerar que una mayor cantidad de recursos implica una mayor capacidad de gestión de la secretaría técnica; pero no contar con los recursos financieros para la implementación de actividades puede cuestionar la efectividad del mecanismo y condicionar su accionar a largo plazo. En la fase de negociación se fijará la distribución de los recursos que regirá para el Fondo de Agua y cualquier cambio posterior se realizará en base al sistema de toma de decisiones. En la fase de implementación, la distribución de los recursos financieros puede adaptarse según las necesidades del Fondo, por ejemplo un Fondo que fue creado para utilizar netamente los rendimientos, en algún momento dado puede decidir invertir parte del capital en actividades.

El destino de los recursos con los que cuenta el Fondo de Agua, entre capitalización y los recursos disponibles para la implementación de actividades, tiene implicación directa en la sostenibilidad del mecanismo a corto, mediano y largo plazo.

Los primeros años de un Fondo de Agua se caracterizan por una alta vulnerabilidad. Con mayor frecuencia, los constituyentes necesitan contar con resultados visibles a corto plazo que les aseguren que sus inversiones se están utilizando de manera adecuada, lo que implica que la secretaría técnica debe disponer de recursos para la implementación de actividades desde el inicio. En el caso de que el Fondo dependa exclusivamente de los rendimientos de su capital para la implementación de actividades, transcurrirá bastante tiempo hasta contar con los recursos financieros necesarios para la implementación de actividades, lo que podría dificultar la ratificación institucional y social de apoyo al mecanismo y podría generar incertidumbre entre los constituyentes.

Diversificación del financiamiento. Idealmente, los Fondos de Agua cuentan con aportes fijos de los constituyentes que, en algunos casos, realizan cuotas obligatorias (reguladas por lo general con algún instrumento o mecanismo de pago), mientras que otros realizan un aporte único. Sin embargo, para incrementar el flujo de efectivo de un Fondo de Agua es necesario que otros actores realicen aportes que viabilicen el incremento de los recursos disponibles para capitalización e implementación de actividades. Estas "otras fuentes" de financiamiento pueden ser puntuales o periódicas y

realizadas por distintos actores como ONG, empresas privadas, entre otros. Los aportes se realizan en forma de contribuciones voluntarias, donaciones para actividades concretas, donaciones para capitalizar al Fondo (aunque no sean constituyentes), entre otras.

Para que sea factible la inclusión de recursos financieros de otras fuentes es necesario que en el documento de constitución del Fondo se especifique el esquema de recaudación de recursos que no provengan de los constituyentes. La secretaría técnica debe contar con la capacidad instalada para el levantamiento de fondos *(fundraising)* y gestión de recursos externos, sobre todo qué tipo y bajo qué reglas puede aceptar recursos financieros.

Es importante tomar en cuenta que, en muchos casos se debe dar un tratamiento determinado, dependiendo si el aportante es público o privado, lo cual puede incidir en el tipo de actividades financiadas o el manejo de los recursos. Por ejemplo, en el Ecuador existe la normativa de que si los recursos son públicos sólo pueden ser administrados por entidades del Estado, es decir esta sería una restricción en el administrador de los recursos financieros.

La diversificación de recursos disminuye la vulnerabilidad del Fondo, además de contribuir a consolidar uno de sus objetivos que es lograr que los esfuerzos de diversos actores, ya sea con una participación puntual o una participación a largo plazo, se canalicen. Las características de un Fondo de Agua, hacen del mecanismo un escenario idóneo para la inversión, con garantías para los inversionistas. Estas características deben ser aprovechadas ya que aportan a la sostenibilidad del Fondo.

Financiamiento continuo y a largo plazo. A pesar de la importancia de diversificar las fuentes de financiamiento, el Fondo requiere contar con aportes que sean periódicos y a largo plazo, para garantizar la disponibilidad constante de recursos financieros. Es ideal que desde la fase de negociación, se establezca un mecanismo de recaudación de aportes que garantice contar con estos recursos. Uno de los mecanismos de cobro utilizados para garantizar el flujo de efectivo de las entidades gubernamentales ha sido la firma de convenios bilaterales, acordando un monto fijo anual (que puede ser entregado mensual, trimestral o hasta semestralmente). En varias ocasiones se

han respaldado mediante la creación de una ordenanza municipal. La ordenanza, a diferencia de un convenio, tiene un mayor plazo y es de difícil derogatoria, lo que asegura una continuidad de recursos y demuestra el compromiso a largo plazo de las autoridades públicas. En el caso de los constituyentes privados es ideal que con la firma de constitución del Fondo y con un convenio adicional se cristalicen los aportes al mecanismo.

Para la sostenibilidad de un Fondo de Agua, es importante que se cumplan los convenios, compromisos, ordenanzas u otros instrumentos asumidos por los constituyentes, ya que son la principal fuente de capitalización del Fondo y por ende de recursos financieros disponibles para la implementación de actividades. La experiencia ha evidenciado que la continuidad de los recursos es más importante que la cantidad, es decir, tiene mayor impacto un constituyente que realiza aportes durante toda la vida del mecanismo, que un constituyente que realiza un aporte significativo por una sola vez. El cumplimiento debe ser de todas las instituciones de manera equilibrada, ya que un desbalance en los aportes puede reflejar inequidad o desequilibrio en la estructura y afectar la toma de decisiones.

Adicionalmente existen otras fuentes de financiamiento que incrementan el flujo de recursos financieros con los que cuenta el Fondo en un momento dado como sector privado o donantes internacionales. Dependiendo de la capacidad de gestión de la secretaría técnica, el Fondo puede atraer estos recursos adicionales que podrían convertirse en una fuente de financiamiento a largo plazo.

Administración de los recursos del Fondo e inversiones. Una de las primeras tareas que deben cumplir los constituyentes del Fondo es seleccionar la entidad encargada de administrar los recursos financieros.

La función de la administradora es asegurar un correcto manejo de los recursos con los que cuenta el Fondo, tanto para capitalización como para la ejecución de actividades. La administradora debe responder a las necesidades particulares de cada Fondo, en base al marco jurídico establecido y los documentos que lo legitiman. Es necesario que exista un contrato con la administradora que establezca claramente el mecanismo y el tipo de productos financieros en los que se invertirá. En la práctica, el Fondo debe contar con los procesos y el administrador debe contar con personal especializado para el manejo de las inversiones y transacciones.

La selección de la administradora de los recursos es fundamental para la sostenibilidad del Fondo. De manera general, se debe buscar

que la administración del Fondo cumpla sus funciones con eficiencia administrativa, transparencia, excelencia técnica, experiencia, capacidad de ejecución, personería jurídica, entre otros. La administradora que más se adapte a cada Fondo dependerá de un análisis minucioso, sin embargo se deben considerar ciertos elementos para que la sostenibilidad del Fondo no se vea afectada:

- La selección de la administradora debe ajustarse a las condiciones institucionales particulares de cada Fondo. Esto debe considerarse con mayor detenimiento cuando existen fondos públicos que tienen más restricciones y exigencias para su gestión.
- El costo de cada transacción afectará al presupuesto de implementación, por lo que debe ser tomado en cuenta en la selección. No se deben subestimar los costos de transacción.
- Se debe buscar que el costo de administración disminuya o se mantenga en la medida que se apalanquen más recursos y el Fondo crezca.
- La administradora debe ser proactiva y garantizar la transparencia en el manejo de los recursos, generando confianza para los constituyentes.

Institucional

La idea inicial de contar con un mecanismo financiero para la conservación, se debe transformar en una institución denominada Fondo de Agua. La base de esa transformación es la fase de constitución, en la que se legaliza la existencia del Fondo. La institucionalidad no se genera sino que se construye, en base a los acuerdos alcanzados entre los constituyentes–en procesos claros, abiertos y de fácil comprensión para todos los actores–y se consolida con la firma de un documento que legitime la existencia del Fondo. Se espera que el Fondo sea una institución con autonomía, que funcione por sus propios medios y logre su identidad institucional y organizacional.

Misión y objetivos institucionales. La razón de ser del Fondo debe estar clara desde un inicio para todos los constituyentes y debe ser transmitida a todos los actores–directa e indirectamente–

involucrados con el mecanismo. Los constituyentes, especialmente los delegados al directorio, deben conocer el alcance que tiene el mecanismo y esta información se debe canalizar claramente a la secretaría técnica y a su vez a los usuarios y beneficiarios del Fondo. Es común que los beneficiarios esperen que el Fondo provea de soluciones a corto plazo especialmente para problemas de infraestructura, obras concretas u acciones que son competencia de otros actores, por lo que se necesita dejar claramente establecido el alcance de las acciones del Fondo. Es importante que la misión institucional establezca el alcance del Fondo y las actividades que puede realizar, para aclarar las posibles expectativas de los distintos actores y evitar potenciales conflictos.

Autonomía de la Secretaría Técnica. Un Fondo está constituido por distintos actores que cumplen roles definidos: constituyentes, secretaría técnica, asesores, donantes, promotores, entre otros. Es fundamental que cada uno de los actores tenga claro su rol para el correcto desenvolvimiento y funcionamiento del Fondo. En la práctica, esto se traduce en una Secretaría Técnica autónoma que garantice el cumplimiento de los objetivos del mecanismo; promotores que faciliten los procesos; asesores técnicos que generen y faciliten información que pueda contribuir a la toma de decisiones; y constituyentes que direccionen el accionar del Fondo. Lo que se debe evitar es un conflicto de roles de los distintos actores involucrados (constituyentes, promotores, entre otros) en la secretaría técnica, ya que lo que se busca es una complementariedad de esfuerzos.

Toma de decisiones. El Fondo representa los intereses de diversos actores, por lo que se debe lograr que las decisiones respondan a los objetivos planteados. La estructura de toma de decisiones puede ser determinante para la sostenibilidad del Fondo, ya que no se puede responder a intereses particulares de uno o varios constituyentes, por el contrario se debe buscar el consenso de los mismos. Si las decisiones están ligadas al porcentaje de contribución al Fondo, puede existir el caso de que un constituyente tenga más del 50%, lo que significaría una mayor injerencia en las decisiones del Fondo. Es decir, podría tener mucha influencia en su manejo, lo cual no permitiría cumplir con una de las principales características del Fondo, aunar esfuerzos por un objetivo común por lo que la plataforma multi–actor sería una mera formalidad.

Se requiere que exista una plataforma de participación y toma de decisiones clara y equitativa, que esté plasmada desde el inicio de las operaciones del Fondo. Idealmente, el Fondo ofrece un espacio de diálogo, para que todos los usuarios del recurso se junten para discutir de manera técnica lo que ocurre con el agua, pero las decisiones son las que permiten transformar estos diálogos en acciones concretas que respondan a los objetivos del Fondo y no a los intereses particulares de los distintos constituyentes. Es un riesgo que uno de los constituyentes tenga las decisiones de forma mayoritaria restándole sentido a la estructura del Fondo.

Adicionalmente, se recomienda que la participación en la toma de decisiones esté condicionada al cumplimiento de las obligaciones acordadas, principalmente en lo referente a los aportes periódicos al mecanismo y cualquier otro compromiso. La experiencia ha mostrado que es un mejor escenario cuando sólo los actores que tengan una contribución periódica al mecanismo tengan voto en la estructura de decisiones, con lo que los actores que hayan aportado únicamente a la capitalización no podrían participar como decidores en el Fondo, aunque se recomienda que podrían tener un rol de asesores. Existen elementos que

pueden fortalecer la toma de decisiones como: contar con la presencia de actores como asesores técnicos, la estrategia de la silla vacía que permite invitar a un usuario, que no es constituyente del Fondo, pero que puede dar su punto de vista y aportar a las discusiones aunque no tenga voto en la decisión, entre otros.

Incorporación de nuevos constituyentes. Los Fondos de Agua juntan los esfuerzos de varios usuarios del recurso para su adecuada gestión. Sin embargo, no todos los usuarios participan en el Fondo desde el inicio, por lo que es importante contar con procesos para que otros usuarios se incorporen al Fondo a lo largo del tiempo. En muchas ocasiones y con el fin de dar un balance a la estructura del Fondo, es fundamental que tanto actores públicos como privados puedan participar en él.

Capacidad técnica. El Fondo de Agua, sin importar la figura de implementación que asume–ejecutor, financiador o mixto–requiere contar con una Secretaría Técnica acorde con las actividades que se desean implementar. La Secretaría debe contar con los conocimientos técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones asumidas para lo cual debe tener la estructura suficiente para cumplir con las actividades planificadas. El tipo de implementación que prevea el Fondo determinará el número de personas involucradas y las capacidades técnicas requeridas. La sostenibilidad técnica del Fondo se logra con personal capacitado y el nivel de expertos que viabilicen los resultados que se desean alcanzar.

Percepción pública y Apropiación. La comunicación es una de las acciones fundamentales e iniciales en las que debe incursionar la secretaría técnica. Las actividades de comunicación, además de educar y sensibilizar, deben tener incidencia en la percepción pública y en la apropiación de los constituyentes.

La apropiación del Fondo de Agua es determinante. Una imagen fuerte en la mente de los usuarios y autoridades garantiza el respaldo al mecanismo y además clarifica los objetivos y metas del fondo que evite conflictos que puedan surgir entre la secretaría técnica, los constituyentes y otros actores vinculados al mecanismo. Es un error subestimar la relevancia de las acciones de comunicación,

sobre todo cuando se están implementando acciones. Una buena estrategia de comunicación aumenta la credibilidad del mecanismo, lo que facilita que otros usuarios se interesen en el Fondo.

Para lograr una percepción pública favorable, la estrategia de comunicación debe estar enfocada a la población que se encuentra en el área de influencia y debe incluir a los beneficiarios y usuarios del recurso. La información debe ser transmitida en un lenguaje fácil, comprensible y enfatizar en la visión ecosistémica para el cuidado del agua.

Articulación con actores claves (apoyo político, técnico, social). El Fondo debe relacionarse con todos los usuarios, constituyentes y autoridades (nacional, regional y local) del recurso en su área de influencia, para lograr mayor impacto de sus acciones. El Fondo es un mecanismo financiero y bajo ningún concepto suple las funciones de otras entidades y sus competencias. Las líneas de acción y por ende las actividades del Fondo deben tener coherencia con acciones de la política pública vigente, lo que evita la atomización y duplicación de esfuerzos, y da prioridad a iniciativas promovidas por autoridades locales en todos sus niveles.

Esto ratifica que el rol del Fondo es de complementariedad con las iniciativas que estén en marcha en el territorio.

Fortalecimiento institucional. La Secretaría Técnica es la encargada de llevar a cabo la implementación de acciones del Fondo, por lo que su estructura y organización son claves para el éxito del mecanismo. La consolidación de una secretaría técnica funcional es un proceso continuo y en más de una ocasión requiere de acciones de fortalecimiento institucional. Estas acciones pueden ser financiadas con donaciones o con el apoyo de otras instituciones. El contar con una secretaría técnica sólida garantiza mejores resultados en la implementación de actividades y en alcanzar las metas propuestas.

En el 2010, USAID desarrolló una herramienta "Evaluación de la Capacidad Organizacional" (OCA–por sus siglas en inglés)[8] para que

[8]http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1864/OCA%20Tool%20for%20USAID-Funded%20Organizations%20Facilitators%20Copy.pdf

las organizaciones autoevalúen su capacidad de manejo y gestión, con el fin de fortalecer su sostenibilidad institucional, la misma que se encuentra disponible en el portal ProAcqua.

Esta es una de las líneas de acción en las cuales se puede contar con financiamiento de ONG y donantes externos, sin embargo se debe conocer los aspectos específicos en los que se requiere fortalecimiento.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un proceso que permite señalar los logros alcanzados por el Fondo, para lo cual existen dos momentos claves, la transparencia y la medición de impacto.

Transparencia. Al ser un mecanismo financiero es necesario formalizar un espacio para transparentar las inversiones y actividades que se han realizado con los aportes y los fondos disponibles para la implementación.

En el caso de los recursos financieros, se debe mostrar la evolución de las inversiones, es decir el dinero que se ha capitalizado, la disponibilidad de recursos patrimoniales, réditos de la inversión y los resultados de recursos adicionales (donaciones y contrapartes). Además se debe mostrar la relación entre las acciones llevadas a cabo y el costo de las mismas.

La información financiera no se debe analizar aisladamente, se debe ligar a los resultados del monitoreo y seguimiento de procesos y resultados de las actividades llevadas a cabo por la Secretaría Técnica. Es necesario evidenciar cómo los recursos disponibles se transformaron en acciones que aportan en alguna medida a alcanzar los objetivos del Fondo.

Es necesario que la información se encuentre disponible para todos los actores involucrados en el Fondo y puedan conocer su evolución y alcance, así como el accionar de la Secretaría Técnica. El tener acceso a información dará una mayor credibilidad al Fondo. Por tal razón, muchos de los Fondos en funcionamiento han incluido en sus páginas web información para la rendición de cuentas.

Para que la rendición de cuentas cumpla con su objetivo es necesario que sea un proceso constante y de preferencia con una frecuencia fija en la que participen los constituyentes, donantes y el público en general. Este proceso se fundamenta en un modelo adaptativo, que no es más que un aprendizaje continuo, que se basa en los resultados del monitoreo y posterior evaluación de las acciones llevadas a cabo para hacer ajustes en la planificación e implementación de futuras actividades. Hay que considerar que realizar

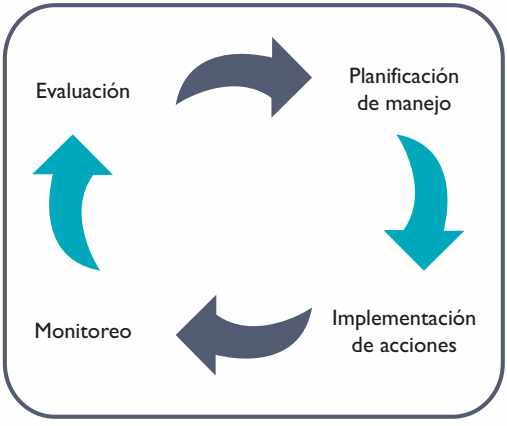


Gráfico No. 7 Esquema del Modelo adaptativo

una rendición de cuentas seria y creíble requiere un gran trabajo y planeación previa desde el inicio.

Medición a Impacto. La medición del impacto del mecanismo es el segundo momento de la rendición de cuentas y es la instancia en la cual se mide la efectividad del Fondo. Goldman et al (2010) señalan que para monitorear el impacto de los Fondos de agua, además de medir el progreso en cada uno de los objetivos, es necesario demostrar cómo el alcanzar dicho objetivo contribuye a la efectividad del mecanismo. La medición de impacto se lo podría representar como un ciclo que parte de las metas planteadas para el mecanismo, en lugares determinados en los cuales se plantean estrategias que se traducen en acciones concretas. Son estas acciones las que se necesitan evaluar para determinar si han tenido un impacto en alcanzar las metas planteadas (Gráfico No. 8).

Gráfico No. 8 Esquema de funcionamiento de un Fondo de Agua

En la práctica para poder llevar a cabo un monitoreo de impacto, se requiere contar con información suficiente (línea base) o el financiamiento para el levantamiento de información en un sitio sin intervención que sea comparable (control). Lo importante es tener claro que cada actividad contribuye a un objetivo puntual que a su vez aporta a una estrategia y a una meta planteada y que es necesario documentarla y medirla para poder demostrar la contribución al objetivo planteado. El detalle de los indicadores que se utilizarán para medir el el avence dependerá de cada fondo. Goldman et al (2010) sugieren algunos protocolos que podrían aplicarse para la medición para medir el avance dependerá de cada Fondo. Goldman et al

(2010) sugieren algunos protocolos que podrían aplicarse para la medición del impacto en hidrología, biodiversidad, indicadores socioeconómicos, entre otros; la aplicabilidad dependerá de las características de cada Fondo.

En la práctica, el proceso de medición de impacto se lo podría catalogar como complejo debido a la cantidad de información y recursos requeridos para su evaluación. Sin embargo, es un proceso indispensable para la toma de decisiones (direccionar las acciones propuestas en función de su impacto en los resultados esperados), así como para la rendición de cuentas.

CAPITULO VII

FACTORES DE EXITO Y LECCIONES APRENDIDAS

Los Fondos de Agua poseen características particulares que han contribuido para que sean considerados como una iniciativa innovadora para la conservación de un recurso natural clave como es el agua. Entre las principales se destacan:

characteristics

- Llenan un vacío muy común al buscar preservar la disponibilidad del agua, en su cantidad, su calidad y su acceso.
- Crean un espacio de diálogo técnico–financiero y de gobernanza que permite involucrar a distintos actores en el manejo y conservación de los recursos hídricos.
- Permiten transparencia en el manejo de los recursos y en la rendición de cuentas.
- Constituyen una figura técnica y apolítica que brinda seguridad la todos los constituyentes en la implementación de actividades.
- Permite la continuidad en la implementación de acciones a favor de la conservación, siendo un mecanismo financiero a largo plazo.

De la experiencia en Ecuador se puede anotar algunas lecciones aprendidas y concluir que los factores de éxito para llevar adelante un Fondo de Agua son:

Apoyo político constante

- Contar con el liderazgo político en la creación y luego en el funcionamiento de un Fondo, es un factor determinante para el éxito de esta iniciativa. Si no existe la voluntad política de crear un mecanismo para conservar las fuentes a largo plazo, difícilmente se podrá llevar a cabo este proceso.
- Crear compromisos formales con las autoridades locales y tomadores de decisión es fundamental para el mantenimiento y sostenibilidad del Fondo.
- Buscar el posicionamiento del Fondo para que pueda permanecer a pesar de los cambios en las autoridades, para lo cual se recomienda contar con asesoría técnica–política que canalice acercamientos con las autoridades vinculadas al Fondo de manera constante.
- Desarrollar y fortalecer una plataforma de actores y/o usuarios del agua, para su involucramiento en la toma de decisiones asegurará la apropiación del Fondo en el largo plazo.
- Asegurar que el mecanismo sea incluyente permitiendo que distintos actores y usuarios puedan formar parte del Fondo y de la toma de decisiones.

Capacidad técnica sólida

- Generar información técnica sobre la problemática del agua que sustente la toma de decisiones.
- Identificar estratégicamente las líneas de acción del Fondo. Es importante contar con una gama de acciones para atacar el problema desde distintos escenarios.
- Iniciar primeramente con actividades que tengan alta visibilidad que permitan demostrar la importancia del Fondo. Esta estrategia facilitará que diferentes actores contribuyan a los objetivos del Fondo y también ayudará a que los beneficiarios se apropien del mismo.
- Contar con liderazgo técnico y objetivo en la Secretaría Técnica es indispensable para implementar eficientemente las acciones del Fondo.

Reglas claras

- Establecer reglas claras para la toma de decisiones desde el inicio. Preferiblemente debe ser por consenso o por votación simple. La participación y toma de decisiones debe ser equitativa y no dependiente del porcentaje de contribución de los constituyentes.
- Tener miembros públicos y privados permitirá dar un balance a la hora de tomar decisiones.
- Aplicar el enfoque de la silla vacía. Es decir, permitir la participación permanente de un actor externo que pueda aportar objetivamente a la hora de tomar decisiones.
- Desde el inicio, establecer reglas claras para la incorporación de nuevos constituyentes, tanto públicos como privados.
- Determinar claramente que la participación en la Junta debe estar condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos para la consolidación del Fondo.
- Tener una figura jurídica clara tanto para la creación como para la disolución del Fondo. Esto permitirá formalizar los procesos que asegure la permanencia del Fondo y evite que desaparezca fácilmente.

Secretaría Técnica Independiente

- Evitar que los cambios de liderazgo en la Secretaría Técnica coincidan con los períodos políticos, de esta manera se podrá dar continuidad a las acciones.
- Asegurar autonomía de la Secretaría Técnica con los constituyentes y otros actores relacionados al Fondo. Esto evitará que cualquiera de los miembros direccione las acciones del Fondo para su beneficio.
- Cumplir con los lineamientos establecidos del Fondo y jamás responder a los intereses particulares de los constituyentes, ni de otros usuarios del agua.
- Lograr aterrizar la teoría a la práctica y tener flexibilidad en la implementación de las actividades, adaptándose a las realidades y necesidades locales.
- Fomentar un cambio enfocado hacia una nueva cultura del agua que parte desde identificar, posicionar, sensibilizar, caracterizar y buscar soluciones a la problemática del agua.
- Tener como eje principal la gestión y monitoreo del recurso hídrico para lograr mantener o mejorar su disponibilidad. Otras acciones pueden complementar los objetivos del Fondo.
- Tener procesos claros, periódicos y sistemáticos de rendición de cuentas a los constituyentes, beneficiarios y demás actores vinculados al Fondo. Esto dará credibilidad y confianza para continuar ejecutando actividades.

Participación y gobernanza como eje transversal

- Fomentar que el Fondo sea un mecanismo incluyente a todos los usuarios del agua, desde las bases hasta sus representantes.
- Construir el accionar del Fondo con base en la participación activa de los usuarios del agua y de las poblaciones de las zonas donde se generan los servicios ecosistémicos.
- Contar con el apoyo de una institución que promueva y facilite los procesos de negociación y consolidación y que además viabilice las primeras acciones del Fondo (promotor).
- Promover la participación efectiva de los usuarios dentro de la estructura del Fondo, así como en la implementación de acciones. Dar un rol protagónico a los beneficiarios en las acciones del Fondo.
- Promocionar y socializar la problemática del agua en la zona de influencia y sobre todo en los usuarios que contribuyen con el Fondo. Esto ayudará a promover una cultura de cambio hacia el recurso hídrico.
- Construir un espacio de diálogo de actores, usuarios, instituciones e industria, que tomen las decisiones en base a la información técnica generada por el Fondo (ej. Consejo consultivo o junta de usuarios).
- Desarrollar un espacio de diálogo donde se permita que los usuarios se auto identifiquen como parte del Fondo y conozcan su contribución y sean partícipes del mismo.

El Fondo, un mecanismo autónomo y de largo plazo

- Contar con la figura jurídica que asegure la continuidad del Fondo. El Fondo debe constituirse legalmente para reducir su vulnerabilidad.
- Tener la capacidad adaptativa suficiente para ajustarse a los cambios con el fin de garantizar su permanencia a largo plazo.
- Tener autonomía de sus constituyentes, tanto públicos y privados, para actuar de acuerdo a los lineamientos de origen del Fondo.
- Apalancar el apoyo y acompañamiento tanto financiero como técnico por parte de aportantes esporádicos (cooperación extranjera por ejemplo), de manera constante y a largo plazo. El monto de la cooperación no es tan significativo como sí lo es el continuo apoyo técnico.
- Establecer mecanismos de recaudación constante de los constituyentes y respaldados por una figura jurídica que asegure esta contribución (por ejemplo las ordenanzas, débitos automáticos, entre otros).
- Planificar la sostenibilidad desde el inicio. Asegurar tanto la figura jurídica para la creación como para el constante aporte financiero al Fondo por parte de sus constituyentes. Contar con un instrumento legal, como con el apoyo político es fundamental para la sostenibilidad del Fondo.
- Analizar detenidamente los diferentes actores, usos del recurso y su potencial participación en el Fondo tanto en el presente como en el futuro.
- Contemplar todos los aspectos para un Fondo, incluyendo análisis financieros y de factibilidad, considerando siempre la viabilidad y necesidades del mecanismo.
- Definir la distribución del capital del Fondo, analizando el monto que se va a destinar para la implementación y para la capitalización.

CAPITULO VIII
PLATAFORMA PROACQUA

En un esfuerzo por compartir la experiencia de Fondos de Agua a nivel global y poder guiar iniciativas similares, USAID desarrolló la plataforma en línea **"ProAcqua"**–disponible en el enlace www.pro-acqua.net.

"ProAcqua" es un portal en línea que facilita la creación, consolidación y evolución de mecanismos financieros para la gestión del agua. Se basa en los elementos presentados en este documento y ha sido validada a través de entrevistas, talleres y reuniones con el personal técnico de los Fondos de Agua en Ecuador. **"ProAcqua"** tiene la visión de ser un portal dinámico y que estará en constante evolución. Se espera que a lo largo del tiempo se reciban aportes por parte de sus usuarios con el fin de que sea una herramienta de vanguardia para la gestión del agua.

"ProAcqua" cuenta con tres módulos: herramientas, documentos y resultados:

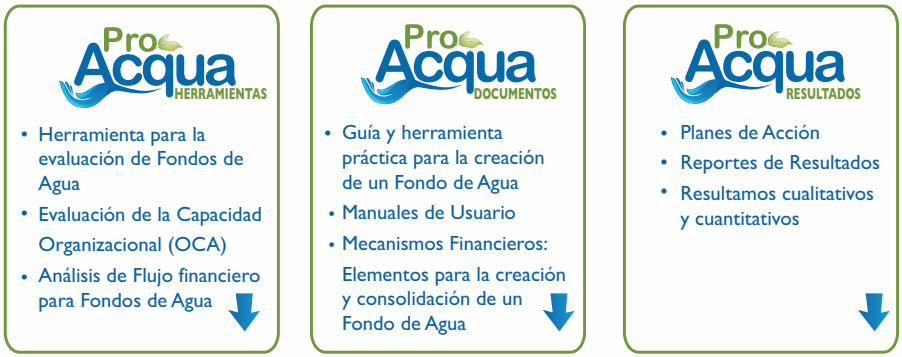


Gráfico No. 9 Esquema del portal ProAcqua

ProAcqua Herramientas

El módulo pone a disposición de los usuarios herramientas prácticas que aporten a los técnicos y tomadores de decisiones con información relevante, que se adapte a su situación y que apoye a la implementación, fortalecimiento y evaluación de mecanismos financieros. Más adelante se detallan las herramientas disponibles en ProAcqua.

ProAcqua Documentos

El módulo recopila publicaciones técnicas relacionadas con la gestión del agua. Lo que busca ProAcqua es ampliar el libre acceso a información que promueva mecanismos financieros. En este módulo también se encuentran disponibles los manuales de usuario de cada una de las herramientas.

ProAcqua Resultados

El módulo presenta los resultados de la aplicación de las herramientas que cada usuario ha realizado. ProAcqua Resultados permite hacer análisis comparativos y multitemporales de diferentes evaluaciones realizadas para medir avances. Además guarda el registro de cada uno de los resultados obtenidos.

En una primera fase, ProAcqua se encuentra únicamente desarrollada en español.

Herramienta práctica para crear y fortalecer un Fondo de Agua

Las experiencias en Ecuador han demostrado que además de las particularidades propias de cada iniciativa, existen elementos básicos que deberían cumplirse para garantizar en cierta medida el éxito de un Fondo y sobre todo su sostenibilidad en el tiempo. El proceso de análisis de los Fondos de Agua en el Ecuador permitió identificar criterios claves que se deberían aplicar en cada fase para constituir un mecanismo como tal.

Basado en esta experiencia, se ha desarrollado una herramienta que diagnostica, analiza y orienta en cada una de las fases a los Fondos de Agua. Esta herramienta práctica para crear un Fondo de Agua es un instrumento dinámico que permite por un lado, definir el nivel de fortalecimiento en cada fase y sostenibilidad de un Fondo y, por otro, constatar y analizar los pasos indispensables que se deben reforzar para un Fondo de Agua.

Esta herramienta evalúa, en cada una de las fases, la presencia o ausencia de verificadores y escenarios desarrollados con base en la experiencia de los Fondos de Agua en el Ecuador. Esto permite valorar el porcentaje de avance en cada una de sus fases y como resultado indica el nivel en que se encuentra, tomando en cuenta cuáles elementos son fundamentales para avanzar en el proceso. Adicionalmente, la herramienta permite analizar la sostenibilidad de un Fondo, ayudando al usuario a confirmar que todos los verificadores se cumplan efectivamente.

¿Para Qué Sirve?

- Diagnosticar, analizar y orientar el estado de una iniciativa o de un Fondo de Agua

¿Cuándo debe realizarse?

- Puede realizarse en cualquier momento en el que se encuentre una iniciativa de Fondo de Agua
- Antes de crear un Fondo , con el fin de buscar elementos básicos que deben considerarse en su diseño y factibilidad
- Durante la implementación, para orientar la evolución del Fondo y fortalecer su gestión
- En cualquier momento para analizar los elementos de sostenibilidad del Fondo

¿Quién debe llenarla?

- Cualquier organización o persona vinculada a un Fondo de Agua

¿Cómo Funciona?

ProAcqua está diseñada para que el usuario pueda identificar claramente qué pasos le falta tomar para poder crear y consolidar un Fondo de Agua. El usuario debe escoger verificadores dentro de un criterio específico, y el sistema le ubicará en un escenario con un puntaje final y una recomendación.

La herramienta arrojará el porcentaje de avance o nivel en que se encuentre en las distintas fases (Negociación, Constitución, Implementación o Sostenibilidad) y un resultado global. Estos porcentajes son el resultado de analizar cada uno de los criterios según la prioridad que ha sido previamente asignada por el sistema. En el módulo de resultados se pueden hacer análisis comparativos entre evaluaciones realizadas en distintos momentos para poder evidenciar los avances y/o retrocesos de un Fondo de Agua.

El Manual del Usuario se encuentra disponible en el sitio web de ProAcqua. Aquí se explica paso a paso cómo ingresar al sistema y el funcionamiento de la herramienta.

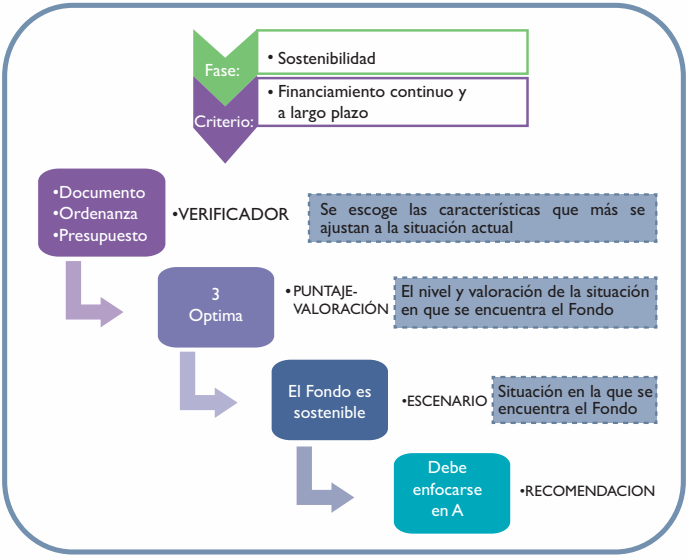


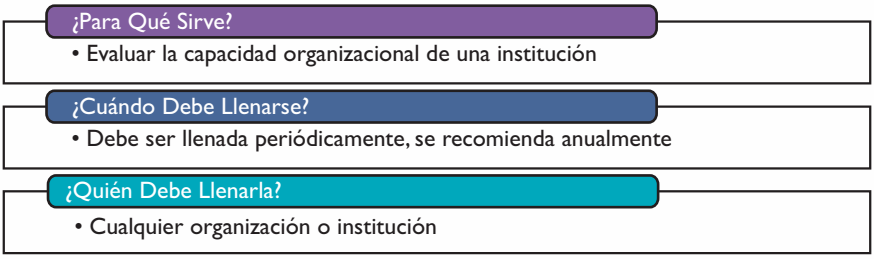
Gráfico No. 10 Esquema de funcionamiento–herramienta de Fondos de Agua

Herramienta evaluación de capacidades organizacionales–OCA[9]

ProAqua utiliza el instrumento para la evaluación de la capacidad organizacional, desarrollado por USAID, el cual está diseñado para medir la capacidad general institucional y de manera específica, la capacidad para administrar e implementar programas financiados por donantes. La herramienta evalúa la capacidad en ocho áreas clave:

1. Gobernabilidad
2. Administración
3. Gestión de recursos humanos
4. Gestión financiera
5. Gestión organizacional
6. Gestión del programas
7. Desempeño de proyectos
8. Liderazgo y dinámica de equipo

[9]Organizational Capacity Assessment



¿Cómo Funciona?

Cada área clave contiene subsecciones o criterios más detallados en donde el usuario ubica la etapa en que se encuentra la organización. Por ejemplo, la sección sobre gobernabilidad se compone de visión/misión, estructura organizacional, composición y responsabilidad de la Junta Directiva, situación legal y planificación de la sucesión. Cada subsección está dividida en cuatro etapas de desarrollo de capacidad organizacional categorizadas de uno a cuatro, siendo uno el nivel más bajo de capacidad y cuatro el más alto.

Cada sección recibirá un puntaje acumulado y se calculará un puntaje general de la capacidad organizacional agregando el de todas las secciones. Este método de calificación ayudará la organización identificar fortalezas clave y áreas prioritarias para mejorar. Además, permitirá documentar el progreso en áreas clave y monitorear la mejora de la capacidad organizacional a lo largo del tiempo.

Reconociendo que el desarrollo organizacional es un proceso, el uso de la herramienta OCA resulta en planes concretos de acción para proveer a las organizaciones con un mapa claro de desarrollo organizacional. Se recomienda repetir anualmente la herramienta OCA para monitorear la efectividad de las acciones previas, evaluar el progreso en la mejora de la capacidad e identificar nuevas áreas que necesitan fortalecimiento.

La herramienta desarrollada en el sistema permite además crear un plan de acción que se va construyendo a medida que avanza la evaluación.

El Manual de Usuario se encuentra disponible en el sitio web de *ProAcqua.* Aquí se explica paso a paso cómo ingresar al sistema y el funcionamiento de la herramienta.

Gráfico No. 11 Ejemplo de resultado de la herramienta OCA para organizaciones

Herramienta de análisis financiero para Fondos de agua

El análisis financiero del flujo de recursos para un Fondo de Agua es una herramienta que fue desarrollada por Ecodecisión para apoyar a los actores locales y tomadores de decisión al momento de crear un Fondo de Agua. Esta herramienta permite analizar los montos que aportarán los distintos usuarios y realizar proyecciones de largo plazo para invertir en acciones de conservación. La herramienta ayuda a identificar cuáles serán los montos necesarios para implementar acciones de manera independiente y cuánto sería el rendimiento de una inversión. Es útil ya que pone de manera clara y objetiva cuánto deberían aportar los potenciales constituyentes de un Fondo para que cuente con los recursos financieros necesarios para cumplir con sus objetivos.

¿Para Qué Sirve?

- Analizar los montos de inversión y los requerimientos financieros de un Fondo de Agua

¿Cuándo Debe Llenarse?

- Debe llenarse antes de la creación de un Fondo de Agua

¿Quién Debe Llenarla?

- Cualquier persona o institución vinculada a un Fondo de Agua

¿Cómo Funciona?

La herramienta se construye en base a supuestos, que el usuario es responsable de ingresar en una matriz. Los datos necesarios son: potenciales aportes fijos de los constituyentes, aportes variables, donaciones y otros ingresos. Además contempla el porcentaje que sería destinado a capitalización y si se hubiera contemplado un porcentaje para la implementación de actividades.

La herramienta realiza la proyección a mediano plazo de los recursos financieros con los que contaría el Fondo tanto en capitalización como los recursos disponibles para la implementación de acciones.

REFERENCIAS

AQUASAT 2008: Sistema de Información sobre el Uso del Agua en la Agricultura y el Medio Rural de la FAO (en línea). FAO. Consultada el 25 de mayo 2012. Disponible en http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm

ASQUITH, N. Wunder, S. (eds.). 2008. Payments for Watershed Services: The Bellagio Conversations. Fundación Natura, Santa Cruz de la Sierra, BO. 32p

ARIAS V; FALCONI, E. 2006. El fideicomiso de conservación. La experiencia de Ecuador. The Nature Conservancy. Quito, Ecuador

Banco Mundial, "Conferencia Latinosan 2013", disponible en: http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/05/30/latinosan

Bennett, Genevieve, Nathaniel Carroll, and Katherine Hamilton. (2013). Charting New Waters: State of Watershed Payments 2012. Washington, DC: Forest Trends. Disponible en:http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/sowp2012.

Calvache, A., S. Benítez y A. Ramos. 2012. Fondos de Agua: Conservando la Infraestructura Verde. Guía de Diseño, Creación y Operación. Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua. The Nature Conservancy, Fundación FEMSA y Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, Colombia. 144p

CAMPOS J.J., Alpízar F., Louman, B., Parrotta, J., Madrigal, R. 2006. "Enfoque integral para esquemas de pago por servicios ecosistémicos forestales". Artículo presentado en Segundo Congreso Latinoamericano. IUFRO – LAT. 26 p

ECHAVARRÍA, M. "Algunas lecciones sobre la aplicación de pagos por la protección del agua con base en experiencias en Colombia y Ecuador". Ecodecisión. Ponencia para evento complementario "Foro Regional sobre Pago por Servicios Ambientales". Quito – Ecuador. 2003

ECHAVARRÍA, M. "Protecting water sources to conserve biodiversity: Financial mechanisms for watersheds protections in Colombia, Ecuador and Venezuela". The Nature Conservacy. 63p. 2007.

ECOSYSTEM MARKET PLACE, "Outlining the New Waters: Status of the Investments in Water Protection 2012

FMPLPT Fondo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua, Carpeta de presentación del fondo entregada en CIMA (Conferencia Internacional de Medio Ambiente), 2011.

FMPLPT Fondo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua, 2012. Disponible en la web: http://www.fondotungurahua.org.ec

FONAG 2011, (Fondo para la Protección del Agua). "Análisis del seguimiento y monitoreo: Programa de vigilancia y monitoreo de áreas protegidas". Quito – Ecuador

FONAG 2008, (Fondo para la Protección del Agua). "Sistematización de Experiencias, La comunicación, eje transversal en el quehacer del FONAG". Quito – Ecuador. Mayo 2008

FONAG 2008, (Fondo para la Protección del Agua). "Sistematización de Experiencias – Recuperación de la Cubierta Vegetal, el compromiso del FONAG". Quito – Ecuador. Agosto 2008

FONAG 2006, Fondo para la Protección del Agua: Invirtiendo en el futuro. Rispergraf. Documento de divulgación. Quito, EC

FONAG 2010, "Protección de fuentes de agua para la conservación de la biodiversidad: mecanismos financieros para la protección de cuencas hidrográficas en el Ecuador" Folleto informativo, Quito - Ecuador

FONAPA (Fondo del agua para la conservación de la cuenca del río Paute), 2012. Disponible en la web: http://www.fonapa.org.ec/

FOPAR (Fondo para la protección del agua de la cuenca del río Chambo). "Boletín Informativo – septiembre 2008 – octubre 2009". MIES. 2009

FOPAR (Fondo para la protección del agua de la cuenca del río Chambo), 2012. Disponible en la web: http://www.protecciondelagua.com

FORAGUA (Fondo Regional del Agua), 2012. Disponible en la web: http://www.foragua.org/

GIZ, FIDA, CERISE 2007. "Guía Operacional de Análisis de la Gobernabilidad de una Institución de Microfinanzas"

GOLDMAN, R.L.; et al. "Water funds: Protecting watersheds for nature and people". The Nature Conservancy. Arlington – Virginia – USA. 2010

LLORET, P. "Un fideicomiso como herramienta financiera para la conservación y el cuidado del agua, el caso del Fondo ambiental del agua en Quito, Ecuador". Foro – E de la Conferencia FAO/Países Bajos, Agua para alimentos y Ecosistemas, ¡Para que sea una Realidad!(en línea). 2005. Disponible en:

MEA (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio). "Informe de Síntesis" (Borrador final) (en línea). Un Informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Washington, DC. World Resources Institute, PNUMA. 2005. Disponible en: www.milleniumassessment.org

OPS/OMS 2001: (Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud). 2001. 53. Sesión del comité regional: salud, agua potable y saneamiento (en línea). Disponible en: http://www.cepis.ops–oms.org/bvsacg/e/foro4/23saludconsejo.pdf

REYNOLDS, K. 2002. Tratamiento de Aguas Residuales en Lationamérica. Identificación del problema. Revista De La llave. Edición septiembre/octubre 2002 SENAGUA. Política Pública Nacional del Agua. Quito, Ecuador, 2012.

TNC – The Nature Conservancy, reportes del avance del proyecto de fondos réplica del FONAG, 2009.

U.S. Agency for International Development (USAID), Economic Sustainability within biodiversity conservation programs in Ecuador (1990-2010), 2011

WWC 2004: World Water Council, Comisión Nacional del Agua. 2004. Problemas de Agua en Latinoamérica. Cuarto Foro Mundial del Agua. (en línea). Consultado 3 de mayo 2012. Disponible en: http://74.125.95.132/search?q=cache:WvacAyHAMuoJ:www.pnuma.org/forumofministers/15-venezuelaven03treElementosparaIntercambioRecursosHidricosRev1doc+Problemas+de+Agua+en+Latinoam%C3%A9rica.+Cuarto+Foro+Mundial-+del+Agua&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec